

Política Plurinacional de Lucha contra la
Trata y el Tráfico de Personas 2013 – 2017
de Bolivia

EVALUACIÓN FINAL

Informe sintético

Este informe sintético resume los principales componentes de la evaluación final externa de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas (2013-2017) de Bolivia.

Para profundizar en la información se acompaña del informe completo, que detalla el análisis de todas las preguntas de evaluación según sus indicadores, así como de los anexos correspondientes.

Informe elaborado por:

Elena Rodríguez San Julián

María Sánchez Sanz

Gabriela Sosa Silvana

Pablo López Ochoa

Índice

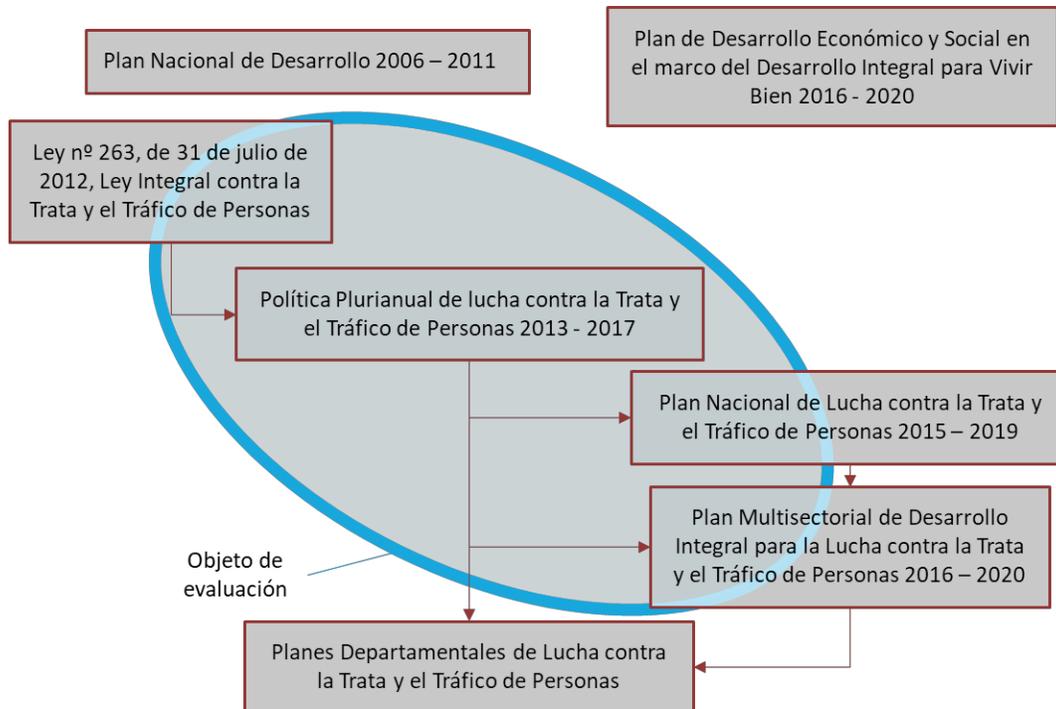
Introducción y objeto de evaluación.....	4
Fines y objetivos	5
Metodología	6
Conclusiones	7
1. Conclusiones de carácter general	7
2. Marco conceptual de la evaluación: definición y estructuración del problema público de la lucha contra la trata y el tráfico de personas.....	8
3. Evaluación conceptual: la coherencia externa e interna de la Política.....	13
4. Evaluación empírica: la efectividad de la política mediante el logro en el cumplimiento de las metas de desempeño y de resultados.....	18
Recomendaciones.....	30

Introducción y objeto de evaluación

El objeto de esta evaluación externa ha sido la *Política Plurinacional de lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas 2013-2017* del Estado Plurinacional de Bolivia, liderada por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional en concordancia con el mandato establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley N° 263, de 31 de Julio de 2013, *Integral contra la Trata y el Tráfico de Personas*. Esta Política se confeccionó con la participación de un equipo técnico multisectorial en el que estuvieron representadas las carteras de Estado que integran el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas. Su elaboración consistió en el desarrollo de tres etapas: la primera de elaboración de la propuesta política, la segunda de socialización y consulta, y una tercera de ajuste, sistematización y consistencia técnica.

Dada la evolución en el desarrollo de la política pública contra la trata y el tráfico de personas desde la promulgación de la Ley N° 263 y la implementación de la Política Plurinacional con la aparición de diversos planes de alcance nacional, la acotación del objeto de evaluación, para adecuarse a las necesidades de información y los objetivos, se amplió para comprender y valorar en toda su complejidad. En síntesis, aunque el foco principal de esta evaluación es la Política Plurinacional, se han tenido en cuenta otros elementos normativos y programáticos, como se muestra en el siguiente gráfico.

Acotación del objeto de evaluación: el entramado de la Política de lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas del Estado Plurinacional de Bolivia.



Fines y objetivos

La evaluación final se ha orientado a analizar y valorar, fundamentalmente, el diseño y la efectividad de la *Política Plurianual de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas 2013 -2017* y del entramado de la misma, incluyendo la perspectiva de género y derechos humanos, generacional e interculturalidad. Se trata de una **evaluación externa e independiente** entendida como objetiva, imparcial, abierta y participativa, que utiliza evidencia válida, fiable y verificada empíricamente para garantizar que la información aportada es creíble, válida y confiable.

La evaluación ha tenido como fines principales **proporcionar información útil y relevante que retroalimente e identifique áreas de mejora** para el diseño de una nueva política del Estado Plurinacional de Bolivia de lucha contra la trata y el tráfico de personas. El proceso evaluativo procuró buscar el **aprendizaje, la capitalización y transferencia de conocimiento hacia las instituciones bolivianas**, y la **promoción del intercambio entre los actores implicados**. Esta transferencia se espera que redunde en la utilidad de la evaluación para que contribuya a la mejora de la Política y, con ello, a la solución de la problemática de la trata y el tráfico de personas.

Los **objetivos** de la evaluación, según los pliegos de contratación, son los siguientes:

- Combinar evaluación *retrospectiva* (qué se ha realizado y en qué se ha avanzado) con *prospectiva* (cuáles son los aspectos pendientes y de avance), centrada en la definición y estructuración de la lucha contra la trata y el tráfico de personas.
- Se estructurará en función de tres componentes metodológicos, desde los que se plantean los **objetivos específicos y preguntas de la evaluación**:
 - Elaboración del marco conceptual de la evaluación, en el que se defina y estructure el problema público de la lucha contra la trata y el tráfico de personas.
 - Evaluación conceptual que revise la coherencia externa de la Política e interna (la relación de los objetivos generales con las metas y actividades).
 - Evaluación empírica para conocer la efectividad de la política mediante la medición del cumplimiento de las metas de desempeño y de resultados.
- Elaborar recomendaciones para el diseño de una nueva política plurinacional de lucha contra la trata y el tráfico de personas.

Metodología

Según los objetivos planteados, la evaluación se ha guiado por un enfoque de criterios que sirvieron para plantear las preguntas de evaluación, entendidas éstas como focos para organizar las necesidades y la recogida de información, el análisis de los datos, la interpretación y las conclusiones. Esta articulación metodológica se desarrolló a partir de las siguientes fases:

- 1) Diseño y análisis previo:** comprensión de la teoría del programa subyacente en la Política, definición de la matriz de evaluación (criterios, preguntas de evaluación, indicadores y fuentes de información); revisión y análisis documental.
- 2) Trabajo de campo:** recopilación de la información cualitativa y en terreno entre el 6 y el 22 de marzo del 2019 para la cual se visitaron 3 Departamentos (Santa Cruz, Tarija y Oruro) además de La Paz. Esta selección responde a criterios de ser Departamentos con amplias fronteras, representativos de cada una de las tres zonas del país, diferentes grados de desarrollo en materia de Trata y Tráfico de Personas y la viabilidad para la conformación de la agenda de trabajo de campo. Se llevaron a cabo 68 entrevistas, individuales y grupales (con 96 interlocutores), entre las que se incluyen una muestra de todas las instituciones implicadas en la lucha contra la trata y el tráfico de personas a nivel nacional y sub-nacional (desde organismos del estado a diferentes niveles territoriales, hasta organizaciones de la sociedad civil).

Una vez recogida la información cualitativa, se llevó a cabo una encuesta online destinada a los miembros del Consejo Plurinacional y de los Consejos Departamentales, obteniendo un total de 47 respuestas. La tasa de respuesta fue menor a la esperada y en algunos Departamentos no se consiguió participación, en consecuencia, aunque esto no invalida los resultados, ha sido necesario interpretarlos con cautela

- 3) Análisis de información y datos:** esta información procedente del análisis documental, de las técnicas cualitativas y cuantitativas, se ha triangulado para dar respuesta a las preguntas de evaluación y, con ello, a los objetivos metodológicos planteados. El análisis documental ha permitido aportar y sistematizar la información existente y relevante de las fuentes secundarias, el análisis cualitativo (las entrevistas) ha permitido conocer las valoraciones y percepciones de los actores clave en profundidad, mientras que el análisis cuantitativo (a partir de la encuesta) ha permitido clasificar y comparar las opiniones según los tipos de actores.
- 4) Elaboración del informe y revisión:** a partir del análisis se elaboró un informe completo de evaluación y las recomendaciones según las conclusiones extraídas para redundar en la mejora de la política pública de lucha contra la trata y el tráfico de personas. Desde ese informe completo de análisis se ha elaborado el presente informe sintético que organiza los hallazgos según los objetivos y componentes metodológicos expresados en la demanda de la evaluación con el objetivo de promover su utilidad y difusión.

Conclusiones

A partir del conjunto de evidencias recopiladas, la evaluación plantea las siguientes conclusiones que se exponen siguiendo los objetivos expresados en la demanda inicial, es decir de los tres componentes metodológicos fijados en los pliegos.

1. Conclusiones de carácter general

Esta evaluación, de forma global, pone de manifiesto el **importante esfuerzo realizado por el Estado Plurinacional de Bolivia en colaboración con otros sectores, especialmente la sociedad civil, para dotarse de una política pública integral** en su diseño y para el enfrentamiento de la problemática de la trata y el tráfico de personas.

Esta lacra, que afecta a todos los países y reviste especial complejidad derivada de su carácter transnacional, de la relativa novedad frente a otros tipos de delitos, unido a la invisibilización del fenómeno y, en ocasiones, a la naturalización de ciertas prácticas de explotación, de la fortaleza y organización de las redes criminales de tratantes y traficantes, así como de las consecuencias dramáticas en las vidas de las víctimas, reclama una atención focalizada y coordinada de una variedad de agentes implicados.

Se identifica un importante grado de **compromiso en la lucha contra la trata y el tráfico de personas, así como la apropiación, por parte de los principales agentes implicados**, de la necesidad de luchar contra la trata y el tráfico de personas desde las diferentes vertientes que recoge la política pública.

En primer lugar, una prevención que genere en la población mecanismos de alerta e identificación del delito. En segundo lugar, la generación de estructuras y procesos que permitan la atención integral de las víctimas y que les apoyen en la recuperación de sus proyectos de vida. En tercer lugar, la tipificación del delito y los elementos clave para la investigación de los casos, la persecución de tratantes y traficantes y su sanción penal. Y, en cuarto lugar, el fortalecimiento tanto de la coordinación internacional, especialmente con los Estados fronterizos donde se producen los mayores flujos, como de la coordinación nacional para sostener y apoyar los demás focos de intervención, entre los que destacan las estructuras institucionales específicas en la materia para la toma de decisiones y la orientación de la política en diferentes niveles territoriales.

Ante la complejidad y relativamente escasa trayectoria en el tratamiento de este problema público, parece evidente que **se ha logrado posicionar no sólo en la agenda pública, sino también en el imaginario colectivo**.

No obstante, **persisten elementos que requieren de una atención específica** para una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de la política y aumentar su contribución en garantizar a las y los bolivianos una vida libre de trata y tráfico de personas.

2. Marco conceptual de la evaluación: definición y estructuración del problema público de la lucha contra la trata y el tráfico de personas

La definición y conceptualización de la Ley Nº 263 y el entramado de la Política de lucha contra la Trata y Tráfico de Personas configura un **conjunto de elementos normativos valorados muy positivamente y que aportan un marco completo y avanzado** en la lucha contra este gran problema público: se trata de una Política definida de forma *integral e inclusiva*.

A pesar de ello se identifican algunos interrogantes tanto en la definición como en la operativización de algunos componentes de estos instrumentos normativos, que podrían ser revisados de cara a mejorar la Política pública. Entre ellos la identificación de los delitos de trata y tráfico como uno sólo, que no se diferencian en el imaginario colectivo (y muchos servidores y servidoras públicos) y, en algunos casos en las propias acciones; la posible inoperancia (*inaplicabilidad*) del delito de tráfico interno; o la ausencia específica a la desaparición de personas en su posible vinculación con la trata de personas.

El diagnóstico de la política y la **identificación de los problemas cuenta con un alto grado de correspondencia y concordancia con la estructuración de los ámbitos o dimensiones** de la política.

Sin embargo, se pone de manifiesto que la política pública ha sido creada desde una necesidad sentida y consciente, pero sin una referencia clara de las dimensiones de los diferentes problemas y modalidades de la trata y el tráfico de personas que permitan establecer con precisión las diferentes necesidades de acción y el seguimiento del avance y los logros de la Política.

El entramado de la política de lucha contra la trata y el tráfico de personas se dirige a organizar una serie de políticas públicas, a nivel estatal y sub-nacional de prevención, de atención a las víctimas (protección, atención y reintegración en la sociedad) y de persecución y sanción del delito, acompañadas por dos líneas transversales de soporte como son la coordinación internacional y la coordinación y fortalecimiento nacional, para afrontar los problemas de *la trata y el tráfico de personas y delitos conexos*.

Desde esa conceptualización del problema público se comprenden varios fenómenos constitutivos de delitos diferentes que son definidos y tipificados como sigue:

Por **trata de personas** se entiende la captación, traslado, transporte, privación de libertad, acogida o recepción de personas dentro o fuera del territorio nacional, con fines de explotación, aunque mediare el consentimiento de la víctima, recurriendo para ello a cualquier medio de engaño, intimidación, abuso de poder, uso de la fuerza o cualquier forma de coacción, amenazas, abuso de la situación de dependencia o vulnerabilidad de la víctima, para la concesión o recepción de pagos por sí o por tercera persona.

Mientras que por **tráfico de personas** se entenderá el hecho de promover, inducir, favorecer y/o facilitar por cualquier medio la entrada o salida de una persona del Estado Plurinacional de Bolivia a otro Estado, del que dicha persona no sea nacional o residente

permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico para sí o para un tercero.

Mientras que la trata de personas es un *delito que vulnera los derechos fundamentales del individuo*, el tráfico implica cruce de fronteras *de forma ilícita y violentando las normativas migratorias*. En la definición de estos dos fenómenos existe claridad conceptual y coherencia en lo referido a la trata de personas (interna y externa) y el tráfico “transnacional” de personas, así como las diferencias entre ambas y su vinculación y justificación de un tratamiento conjunto por parte del Estado, dado que ambos fenómenos pueden darse de forma secuenciada.

Según la información recabada, existe un debate sobre la pertinencia o no de mantener de forma conjunta la trata y el tráfico de personas, lo cierto es que ambos delitos están muy entrelazados y se les califica como “conexos” en el marco de la problemática de la trata de personas como delito transnacional y global. Sin embargo, plantea algunos interrogantes como la capacidad para diferenciar entre ambos tipos de delito, o el desarrollo legislativo o de política pública para poner en marcha acciones integrales dirigidas a ambos (pues prácticamente toda la estructura formada responde al delito y a las víctimas de trata, y no tanto de tráfico).

Mención especial merece la diferenciación entre ambos tipos de delitos, pues en la argumentación de diversos informes realizados por organizaciones expertas, así como por la información recabada de los informantes clave, el tratamiento sucesivo de *trata y tráfico de personas* ha generado su entendimiento en el “imaginario social” como un solo delito, que tiene consecuencias en la generación de estadísticas y datos que afecta al dimensionamiento de las problemáticas, en la difusión de mensajes preventivos e, incluso, en la identificación y tipificación por parte de las y los operadores de justicia.

Otro concepto es el **tráfico interno de personas**, tipificado desde la Ley N° 263 (y no retomado en la Política Plurinacional y resto de instrumentos programáticos), que se define como: *Quién promueva, induzca, favorezca y/o facilite por cualquier medio el ingreso o salida ilegal de una persona de un departamento o municipio a otro del cual dicha persona no sea residente permanente, mediante engaño, violencia, amenaza, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico para sí o para un tercero (...).*

El tráfico interno plantea serias dudas en cuanto a una “inaplicabilidad”, la no concordancia con la normativa internacional y su contraposición con el derecho fundamental de la libertad de movimiento. Aunque según la información recabada el tráfico interno de personas no parece que esté siendo “utilizado” por las y los operadores de justicia (“reservando el concepto de tráfico” para cuando existe cruce de fronteras), estos reparos se dan en tanto su diferenciación respecto a por ejemplo la trata interna (que ya implica traslado) u otros delitos como el rapto o el secuestro.

Así mismo, por delitos conexos a la trata y tráfico de personas se tipifica, esencialmente, el **proxenetismo** (*Quien mediante engaño, abuso de una situación de necesidad o vulnerabilidad, de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, para satisfacer deseos ajenos o con ánimo de lucro o beneficio promoviere, facilitare o contribuyere a la prostitución de persona de uno u otro sexo, o la que obligare a permanecer en ella*); la **pornografía** (*Quien procure, obligue, facilite o induzca por cualquier medio, por sí o tercera persona a otra que no dé su*

*consentimiento a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos con el objeto de video grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o de comunicaciones, sistemas informáticos, electrónicos o similares (...) Igual sanción será impuesta cuando el autor o participe reproduzca o almacene, distribuya o venda material pornográfico) y la **violencia sexual comercial** (Quien pagare en dinero o especie, directamente a un niño, niña o adolescente o a tercera persona, para mantener cualquier tipo de actividad sexual, erótica o pornográfica con un niño, niña y adolescente, para la satisfacción de sus intereses o deseos sexuales).*

Otro aspecto relevante es la ausencia de la incorporación de una referencia específica a la **desaparición de personas** en el entramado de la política de trata y tráfico de personas, lo que se llegó a identificar como “el principal vacío de la Ley N° 263”. Si bien la desaparición de personas no implica que dicha persona haya sido captada para ser trasladada y explotada, en muchas de las ocasiones esa relación se da en la práctica, como se recoge en la Política Plurinacional (p.26) “...la probabilidad de que las denuncias [de personas desaparecidas] se relacionen con casos de trata y tráfico de personas, considerando que uno de los indicios frecuentes de dicho delito precisamente es la desaparición de las víctimas”.

También desde la lógica de los procesos, una vez que se tiene la denuncia de persona desaparecida por la Policía Boliviana, transcurrido un plazo se ha de informar al Ministerio Público que lo tipifica de forma preliminar como trata de personas para iniciar la investigación. Si bien existe una Ley específica, Ley N° 3933, *de Búsqueda, Registro, Información y Difusión de Niños, Niñas y Adolescentes Extraviados*, de 18 de septiembre de 2008, ésta está dirigida a niñas, niños y adolescentes (aunque, por la información recabada, igualmente se aplica a personas adultas) y se identifica un discurso entre los agentes implicados en este proceso bastante heterogéneo y confuso respecto al actuar según la normativa, una falta de herramientas concretas entre operadores de justicia para identificar correctamente cuándo es una persona desaparecida o con indicios de ser víctima de trata e, incluso, la confusión en el reporte de cifras de casos de trata de personas que se ha llegado a mezclar con los de personas desaparecidas, “inflando las estadísticas”.

Por otro lado, en el **diagnóstico** de la problemática sobre la trata y el tráfico de personas existe una importante correspondencia entre su caracterización y la estructuración por ámbitos o dimensiones de la política pública.

En primer lugar, el **ámbito de prevención** se focaliza en que la población en general no dispone de información, conocimiento y conciencia sobre el fenómeno de la trata y el tráfico de personas, lo que tiene como consecuencia la vulnerabilidad de la población (al desconocer elementos para la detección temprana de la situación o las consecuencias personales) o el fortalecimiento de las redes de trata y tráfico de personas.

En esta problemática son dos los elementos esenciales. En primer lugar, la naturalización de ciertas prácticas constitutivas del delito de trata personas, construcciones cognitivas históricas que implican que una situación de explotación no sea identificada como delito (ni por parte de

quienes vulneran derechos, ni por parte de las víctimas). Esto se da en especial en situaciones de servidumbre costumbrista o matrimonio servil.

El segundo elemento al que se apunta en la conceptualización de la problemática son los medios de captación, destacando dos esenciales. Por un lado, el uso de internet y redes sociales, que implican una especial vulnerabilidad para la población más joven. Y por otro, las agencias privadas de empleo que son utilizadas en ocasiones como medio de captación de víctimas. Para afrontar estos problemas, se establece el objetivo¹ en este ámbito de *Generar en la población actitudes y comportamientos para prevenir el delito de la trata y tráfico de personas*, y entre otras, se prevén estrategias de sensibilización en el ámbito comunicacional y educativo, o la implementación de un sistema de registro, control y supervisión de dichas agencias de empleo.

En el ámbito de **atención, protección y reintegración** se definen como principales problemas en las capacidades institucionales para brindar un servicio que salvaguarde de forma integral los derechos de las víctimas que conlleva situaciones de revictimización (en parte, se añade, esto responde a la reciente tipificación del delito y a la complejidad del propio fenómeno); la capacidad limitada en la atención a las víctimas derivada del limitado número de centros de acogida especializados, a los insuficientes mecanismos de reparación de las víctimas por los daños sufridos o la falta de mecanismos para la inclusión laboral de quienes fueron víctimas. Para atender a estas problemáticas en este ámbito se define como objetivo *Salvaguardar el ejercicio de los derechos de las víctimas de trata y tráfico de personas, y delitos conexos, y de la población en alto riesgo de vulnerabilidad*, entre los que destaca la previsión de mecanismos de coordinación (específicos o no) a nivel estatal y departamental para movilizar a las instituciones con responsabilidad y capacidad en la atención integral de las víctimas, incluyendo estrategias de inserción laboral, o la creación de centros de acogida especializados.

En el ámbito de **persecución y sanción penal** los problemas identificados en el diagnóstico son las limitaciones para aplicar la normativa relativa a la trata y el tráfico de personas, como la falta de capacitación y conocimiento especializado de las y los administradores de justicia respecto a las particularidades de la trata y el tráfico de personas y la atención especializada que han de brindar a las víctimas; unos deficientes mecanismos de protección a víctimas y testigos cuando se instauran los procesos que puede terminar implicando que desistan ante acciones de intimidación o amenaza de las redes delincuenciales; y una relación desproporcionada entre la información de casos de trata y tráfico de personas ingresadas en el Ministerio Público y concluidos en el Órgano judicial, situación que genera incertidumbre sobre la efectividad de acceso a la justicia por parte de las víctimas, entorno familiar y población. Para atender a estas limitaciones la Política se plantea el objetivo de *Garantizar el acceso de las víctimas de trata y tráfico de personas a una justicia ágil, pronta y oportuna y sin ninguna forma de discriminación*, previendo mecanismos y estrategias de protección y acceso a la justicia, procesos de capacitación para las y los servidores públicos, así como estrategias de estructuración del Ministerio Público para atender a los casos de trata y tráfico de personas, además de contar con las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas, cuerpo dedicado dependiente de la FELCC de la Policía Boliviana.

¹ Definición de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas 2013-2017.

En el ámbito de la **coordinación internacional** el diagnóstico define como principales problemáticas unos insuficientes mecanismos de coordinación y cooperación entre Estados dirigidos a fortalecer el control fronterizo, la aplicación de medios o estrategias de registro e intercambio de información, la atención no revictimizadora de quienes sufrieron hechos de trata y tráfico de personas, y la repatriación segura de las víctimas en el exterior; además de unos deficientes mecanismos de coordinación de control migratorio con los Estados fronterizos para prevenir el tránsito de potenciales víctimas, lo que implica que las poblaciones fronterizas se conviertan en centros de tránsito y salida de víctimas, y se agrava ante la debilidad institucional para la aplicación de instrumentos legales, administrativos y operativos que regulen el control de la situación migratoria de las personas, o que permitan identificar además la recurrencia del movimiento y/o traslado de una misma persona a diferentes ubicaciones. Para afrontar estas limitaciones se define como objetivo *Fortalecer los mecanismos de relacionamiento internacional del Estado para la lucha contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos*, y se prevé la suscripción de acuerdos bilaterales con los Estados fronterizos (donde, además, se encuentra el mayor número de víctimas de trata de nacionalidad boliviana) o el Protocolo de Repatriación.

Finalmente, en el ámbito de **coordinación nacional** se concibe desde la necesidad de un soporte institucional que garantice efectivizar las políticas de prevención, protección, atención y reintegración de las víctimas, y la persecución penal y sanción, y para lo cual se plantea como exigencia el compromiso de un trabajo intersectorial entre Estado y Sociedad Civil organizada, así como la gestión de mayores recursos internos y externos para la implementación de las acciones. Entre las limitaciones identificadas en el diagnóstico se encuentran: lentos procesos de reestructuración de las instituciones responsables o vinculadas en la atención y tratamiento de víctimas de trata y tráfico de personas, y delitos conexos, debido a una insuficiente capacidad financiera que los viabilice; una ausencia del desarrollo de mecanismos que promuevan y garanticen la contratación de recursos humanos especializados en la policía, fiscalía e instituciones responsables de control de tránsito, migración y fronteras (de modo que se implique en procesos de detección temprana de delitos de trata y tráfico y en la ejecución oportuna de las diligencias y/o actuaciones investigativas u otras dirigidas a garantizar una atención adecuada a las víctimas de estos ilícitos); una información actualizada aún insuficiente sobre la problemática de trata y tráfico de personas, y delitos conexos; o los limitados e insuficientes registros de casos denunciados por trata y tráfico de personas.

Para lo cual el objetivo definido en esta dimensión es *Garantizar una respuesta institucional oportuna, idónea e integral para luchar contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos*, entre otras, se prevé el trabajo en un sistema de datos consolidado y fiable, procesos de capacitaciones para las y los servidores públicos en general para promover su sensibilización con la problemática o el fortalecimiento de ciertas instancias clave como las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas especialmente en fronteras.

3. Evaluación conceptual: la coherencia externa e interna de la Política

En la definición y diseño de la Política se identifican los siguientes elementos:

Una alta **coherencia externa con los referentes internacionales y coherencia y complementariedad con los referentes normativos superiores del Estado Plurinacional de Bolivia** (Constitución Política del Estado y los Planes de Desarrollo Nacionales).

El referente a nivel internacional sobre la trata de personas es el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, para el que la política pública boliviana ha ampliado incluso su alcance (por ejemplo, en la ampliación de las finalidades de explotación). Sin embargo, existen otros elementos que están menos desarrollados como la necesidad de desalentar la demanda, el intercambio de información entre Estados o la prescripción del derecho de indemnización a las víctimas.

En lo que respecta al tráfico de personas el Estado Plurinacional de Bolivia no ha ratificado aún el *Protocolo Contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, aunque el entramado de la Política incorporaría los elementos básicos previstos en este Protocolo, con la excepción del delito de tráfico interno, no previsto en las referencias internacionales.

Un **alto nivel de coherencia interna en el diseño de la Política**, en el que se pueden destacar los siguientes elementos pendientes:

La ausencia de objetivos concretos definidos para la detección y búsqueda de personas; la discrepancia entre los Planes respecto a la definición de objetivos y competencias de las redes interinstitucionales.

Desde el punto de vista estricto del diseño se identifica la carencia de metas relativas a los cambios esperados en las diferentes dimensiones que, aunque algo más desarrolladas en el caso de los Planes, no permiten identificar una misma línea de base, ni identifican universos de referencia en las distintas acciones, ni permiten desagregaciones clave para la identificación de colectivos diana.

Existen mandatos de la Política Plurinacional no reflejados en el Plan Multisectorial (de forma muy notoria el seguimiento y monitoreo de metas e indicadores o estrategias para aumentar y garantizar los recursos económicos necesarios). Pero, a su vez, en los diseños programáticos posteriores se añaden y complementan ciertas líneas de acción. Se identifican algunas incoherencias respecto a la ubicación de acciones en ámbitos o dimensiones que se podría entender que responden más a otros.

Está explicitado un importante desarrollo de roles y responsabilidades entre el complejo entramado de actores que se considera muy positivo, aunque requiere de una revisión dada las acciones que llevan en la práctica los diferentes actores.

Atendiendo a los fenómenos de trata y tráfico de personas y al desarrollo de la política pública, existe **coherencia externa** con los siguientes elementos analizados:

- El entramado de la política de lucha contra la trata y el tráfico de personas es coherente con la propia Constitución Política del Estado (que prohíbe expresamente la trata y el tráfico de personas, en su artículo 15 de Derechos Fundamentales) y con los planes de desarrollo nacionales (a través, bien del pilar de Bolivia Digna según el PND 2006-2011, o bien del pilar de la erradicación de la pobreza extrema, pobreza social, según el PDES 2016-2020 actualmente en vigencia). Además, se puede entender como complementaria dado el carácter integral de la Ley Nº 263 y del diseño de la política pública al desarrollar aquellas áreas de intervención (prevención, atención, protección, sanción penal, etc.) que permitan reducir la dimensión y prevenir esta problemática, así como situar al Estado como garante y titular de obligaciones en la prevención y en la restitución de derechos de las víctimas de trata.
- En el análisis realizado sobre la coherencia y complementariedad entre el entramado de la política (desde el punto de vista de su diseño) y el principal instrumento de referencia a nivel internacional, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, se identifica que se han recogido la amplia mayoría de las disposiciones en torno a la prevención y lucha contra la trata de personas, proteger y atender a las víctimas de trata, así como en la cooperación entre Estados para estos fines.

Hay algunos aspectos en los que el entramado de la política en Bolivia amplía su alcance, como en la definición del delito de trata de personas y las finalidades de la explotación a las que son sometidas, la protección de la identidad de las víctimas (que incluye también a testigos y familiares), en las acciones de información, concienciación, etc. dirigidas a prevenir la trata de personas o en la ampliación de sectores de servidoras y servidores públicos a capacitar en las temáticas de trata y tráfico de personas.

Mientras que otros elementos podrían considerarse como poco desarrollados debido a que no existen menciones específicas en la política que sí están recogidos en el Protocolo, como desalentar la demanda que propicia las formas de explotación vinculadas a la trata de personas, el intercambio de información sobre investigaciones de trata y tráfico entre Estados o la ausencia sobre la posibilidad o el derecho a indemnización a las víctimas de trata por los daños sufridos.

- En lo que respecta al tráfico de personas el instrumento a nivel internacional de referencia es el *Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, que el Estado Plurinacional de Bolivia aún no ha ratificado. En principio existiría una coherencia entre lo definido en el entramado de la política con este Protocolo, con la importante excepción del tráfico interno de personas (recogido en la Ley Nº 263) y que en valoración de los diferentes actores no tiene sustento.

En cuanto a la **coherencia interna** del entramado de la política de lucha contra la trata y el tráfico de personas:

- El discurso dominante entre los diferentes actores entrevistados es que el diseño de la política pública (especialmente la Ley Nº 263) es muy avanzado e integral para la lucha contra la trata y el tráfico de Personas. Sin embargo, se alude a que el problema es su

implementación. En cuanto a la valoración del ajuste del diagnóstico de la problemática del entramado de la política, los actores señalaban, por ejemplo, la ausencia en el mismo de la vinculación que existiría entre la trata de personas y el narcotráfico (que, no obstante, no era un discurso homogéneo, y según la información recabada se está realizando una investigación para indagar en dicha posible relación).

- En el nivel más general del entramado de la política se identifica un buen grado de correspondencia entre los problemas identificados en cada dimensión para dar una respuesta oportuna y eficaz a la lacra de la trata y el tráfico de personas en el Estado Plurinacional de Bolivia y los objetivos expresados por las diferentes políticas y propósitos (según la Política Plurinacional, 2013-2017) y los programas y acciones específicas (según el Plan Nacional, 2015-2019 y el Plan Multisectorial, 2016-2020).
- En este análisis de coherencia entre los diferentes instrumentos de planificación se identifican dos vacíos. El primero es la ausencia de objetivos relacionados con la detección de casos de trata y tráfico de personas, aunque se están realizando y llevando a cabo en la práctica (por ejemplo, a través de operativos tanto interventivos como preventivos), siendo este aspecto de suma importancia para la identificación y rescate de personas que están sufriendo situaciones de explotación y de vulneración de sus derechos fundamentales. El segundo es que mientras la Política Plurinacional establecía entre sus propósitos garantizar los recursos suficientes para su implementación, especialmente económicos (y definía precisamente su incremento progresivo como meta para la Política 5 de coordinación nacional), los Planes no retoman esta línea que es la base para viabilizar y sostener toda la política pública.
- Otro elemento identificado en el diseño, es el relativo a la creación de mecanismos de reintegración de las víctimas a través de la conformación de las Redes Interinstitucionales. Mientras que en la Política Plurinacional se hace alusión a la prevención de colectivos de alto riesgo junto a la atención, protección y reintegración de las víctimas; en los Planes se circunscribe al apoyo y la rehabilitación de las víctimas. Otro elemento añadido es que en ningún documento del entramado de la política se especifica cuáles son las competencias concretas de estas Redes, así como las instituciones llamadas a conformarla, si son aquellas que trabajan sólo en el área de atención, protección y reintegración social o si deberían incorporar aquellas que también realizan la detección y persecución.
- Al incorporar en el análisis de estas cuestiones de alineamiento entre problemas y objetivos marcados las metas definidas, se observan algunos déficits en el diseño de las mismas, sobre todo para poder medir los resultados últimos de la política, es decir, los cambios operados en la realidad atribuibles o su impacto. En los Planes (Nacional y Multisectorial), respecto a la Política Plurinacional, se identifica un mayor grado de elaboración de estas metas que amplía el alcance de información y aspectos de medición sobre el grado de desarrollo de las acciones de la Política y de los Planes. Sin embargo, persisten algunos problemas en el diseño de los mismos como no tener una misma medición en las líneas de base y en las metas, o el desconocimiento de los universos de las metas expresadas en proporciones, que impide la valoración del grado de ambición de las metas. Además, no existe una desagregación en las mismas que identifiquen

colectivos meta o que incorporen los enfoques de género, generacional y multicultural, desagregaciones que serían oportunas en tanto proporcionen una información más detallada para orientar la toma de decisiones sobre la política.

Siguiendo con la coherencia interna, y desde un punto de vista programático y con un enfoque de análisis centrado en el diseño de las actividades y procesos en su relación hacia la contribución de los objetivos propuestos por el entramado de la política, se identifica una coherencia y adecuación, en términos generales, por todas las dimensiones de actuación. Estas acciones se focalizan en la creación de estructuras, fortalecimiento de ciertas entidades, capacitaciones a servidores/as públicos, desarrollo de estrategias y procesos de intervención más directa, como acciones de educación y sensibilización en el marco de la prevención. Se identifican 4 elementos concretos sobre la relación entre actividades y objetivos.

- En primer lugar, existen mandatos y desarrollos en la Política Plurinacional, incluso en las actividades del Plan Nacional, que no están reflejados en la programación del Plan Multisectorial (entre estos: el seguimiento y monitoreo del sistema de metas e indicadores de la Política Nacional y de los Planes, las actuaciones cuando las víctimas de trata y tráfico de personas sean de nacionalidad extranjera y quieran voluntariamente retornar o la creación de centros de acogida especializados en víctimas de trata y tráfico de personas).
- En segundo lugar, en los diseños programáticos de actividades se incorporan elementos anteriormente no previstos en los instrumentos más normativos, como pueden ser la creación de capacidades en el área de salud en la atención integral a las víctimas de trata y tráfico de personas, o la estrategia de reducir la carga procesal. Teniendo en cuenta que este es uno de los problemas más acuciantes identificados, se valora como muy oportuna su inclusión.
- En tercer lugar, se cuestiona la lógica de encuadrar algunas de las acciones en ciertos objetivos y ámbitos de la política (como la supervisión y control de las agencias de intermediación laboral, que respondería más a una lógica preventiva, en cuanto algunas de estas entidades funcionan como medios de captación de potenciales víctimas). O la lógica de incluir el fortalecimiento y capacitaciones a servidores/as públicos según la dimensión a la que contribuyen con el desempeño de su trabajo (protección y atención, persecución y sanción penal, coordinación internacional) o bien como parte de la coordinación nacional -dimensión transversal-, cuando efectivamente contribuyen a esas otras dimensiones de intervención más directa.
- Y, en cuarto lugar, se plantea la pertinencia de programar acciones de control y detección de casos de trata y tráfico de personas a través de operativos, no incorporados como actividades (y sí previsto como mandato en la Ley N° 263 para las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas de la FELCC de la Policía Boliviana), habida cuenta que se prevé su fortalecimiento institucional, equipamiento y capacidades profesionales.

Finalmente, desde el análisis documental se identifica que ha habido un importante desarrollo en la especificación de roles y responsabilidades de los diferentes actores, públicos y privados, y según el nivel de competencias territoriales, en relación a las actividades a desarrollar y en su contribución a lograr los objetivos. Esta especificidad en la definición de competencias y

mandatos, especialmente en la Ley Nº 263, es valorada de forma positiva por los actores. No obstante, algunas fuentes también señalan la necesidad de ajustar las responsabilidades que en la práctica asumen las entidades y que no estarían previstas o recogidas en los documentos del entramado de la política.

4. Evaluación empírica: la efectividad de la política mediante el logro en el cumplimiento de las metas de desempeño y de resultados

En la evaluación sobre la efectividad de la política se han considerado varios aspectos: el desarrollo de procesos (cumplimiento de acciones previstas), el logro en resultados previstos, la eficiencia (relativa al modelo de gestión y las condiciones estructurales), así como la percepción de sostenibilidad de la Política pública.

Se puede concluir que la Política Plurinacional de lucha contra la Trata y Tráfico de personas ha avanzado en la mayoría de los procesos (acciones), algunos con dificultades manifiestas, consiguiendo unos resultados (cambios previstos) aún muy preliminares. Y que algunos de los principales obstáculos tienen que ver con las condiciones estructurales (medios, recursos y medios de gestión) que, hasta el momento, se han podido dotar para la implementación de la Política.

En cuanto al **desarrollo de procesos** y acciones, según los ámbitos, se puede destacar:

Un alto nivel de desarrollo de las acciones de **prevención, información y sensibilización**, en las que pueden estar existiendo solapamientos entre entidades en unas zonas y carencias, especialmente en las zonas más rurales. También se echa de menos una profundización en objetivos precisos de prevención más estructural según colectivos y factores de riesgo, y del desarrollo de una estrategia efectiva de **comunicación** que se focalice en los colectivos de mayor vulnerabilidad y permita establecer mensajes coherentes y unificados entre agentes comunicativos, más allá de la mera información sobre la Ley Nº 263, así como de su réplica y adaptación en los Departamentos.

Un cierto avance en el desarrollo de dispositivos de **atención, protección y reintegración** de las víctimas, en el que, además del escaso número de personas que llegan a este proceso, se echa en falta una mayor articulación y especialización tanto de las redes interinstitucionales como de los centros específicos para acogida y atención especializados. Además, a pesar de los avances en materia de reintegración laboral, estaría pendiente una mayor articulación en la práctica para que lleguen al recurso las víctimas y una atención terapéutica especializada continuada durante estos procesos de inserción laboral.

El ámbito de **persecución y sanción penal** es el que cuenta con peores valoraciones por parte de los actores. A pesar del cierto aumento en los casos atendidos siguen existiendo obstáculos de gran trascendencia para su adecuada efectividad: excesiva carga procesal, coordinación entre investigadores y fiscales en los actos investigativos, capacitaciones aún escasas para muchos operadores de justicia y excesiva dependencia de las denuncias de las víctimas para iniciar y tipificar los procesos.

Avances estratégicos y operativos en materia de **coordinación internacional**, para la que se ha logrado firmar convenios bilaterales en materia de trata y tráfico de personas con Argentina y Perú, y la aprobación y aplicación del Protocolo de Repatriación y la asistencia consular a las víctimas bolivianas en el exterior que deciden no retornar.

En el ámbito de la **coordinación nacional** se han producido grandes avances

mediante la conformación de los Consejos (Plurinacional y Departamentales), con grandes diferencias de desarrollo entre departamentos, y la elaboración de los Planes Departamentales de lucha contra la trata y el tráfico de personas en la mayor parte de ellos. En general, existe una valoración positiva de estas instancias de coordinación por su capacidad para ordenar y establecer sinergias para las acciones que requieren la actuación de instituciones diversas. No obstante, se señalan algunos aspectos pendientes que requieren atención especial:

La importancia de los materiales, guías y protocolos elaborados que facilitan la aplicación de la Política en algunos casos no son suficientemente conocidos.

La participación de algunas instituciones no es lo suficientemente estable (ni periódica, ni en el seguimiento de las y los responsables) como para facilitar la continuidad de las acciones.

La carencia de fuentes de información comunes y socializadas que guíe el desarrollo de la implementación.

Desde la perspectiva del **logro de metas de resultados** y logros en el accionar de la política pública, todos los actores resaltan la importancia de la primera política pública en la materia que ha posicionado el problema en la agenda pública y en el imaginario social.

A falta de datos precisos al respecto, la conclusión sería que se ha iniciado un proceso que permite que estén existiendo avances (siquiera pequeños) tanto en los cambios de mentalidades, como en facilitar la atención y protección de las víctimas.

Finalmente, en cuanto a las **condiciones estructurales** para el desarrollo de la política (ligadas a su eficiencia y sostenibilidad), aun reconociendo el esfuerzo realizado es preciso destacar las siguientes cuestiones:

Una diversidad de **modos de financiación** y asignación presupuestaria que, según la mayoría de los actores, sería escasa para poder cumplir adecuadamente los mandatos. No existe un presupuesto conjunto para los Consejos de lucha contra la trata y el tráfico de personas. En la práctica, las instituciones dedican una parte de su presupuesto y, en ocasiones, no es específico para esta problemática. Esto tiene algunas implicaciones como limitar la acción multisectorial, dificultades (o incluso imposibilidad) de conocer el monto total destinado en la lucha contra la trata y el tráfico de personas en Bolivia o que se diluyan los objetivos compartidos, incluyendo soslayar a ciertos colectivos vulnerables, ante acciones atomizadas de las instituciones.

Avances en determinadas zonas, especialmente urbanas y cercanas a las capitales, pero con **poco desarrollo en zonas rurales y especialmente fronterizas**.

Importante esfuerzo en **capacitación de profesionales** en diferentes ámbitos, que no ha sido completo ni para todas las instituciones ni según las zonas, y que choca además con las permanentes rotaciones de servidores y servidoras públicos, comprometiendo el conocimiento adquirido en las instituciones llamadas a intervenir.

Necesidad de **profundizar en la coordinación entre todos los niveles**, especialmente entre los diferentes niveles territoriales, pero también entre instituciones. Esta necesidad debería ir acompañada por una mejora en los flujos de información, así

como por el desarrollo de los sistemas de información, conocimiento y seguimiento tanto de la Política como de la evolución del fenómeno.

El **amplio nivel de compromiso** asumido por las instituciones públicas y de la sociedad civil debe rentabilizarse para consolidar y hacer sostenible la política pública.

No ha sido posible dar una medida cuantitativa del nivel cumplimiento de las metas de desempeño y de resultados de la política de lucha contra la trata y el tráfico de personas². No obstante, esto ha sido suplido a partir de otras técnicas que permiten la evaluación de los principales procesos (actividades y acciones) y resultados logrados según las metas definidas. Esto además se complementa con una valoración del modelo de gestión, los principales elementos facilitadores y limitantes en el desarrollo de la política, así como la valoración del grado de sostenibilidad de la misma. Todo ello con el objetivo de responder a la lógica *prospectiva* combinada con la *retrospectiva* solicitada entre los objetivos de la evaluación.

En primer lugar, en cuanto al **desarrollo de los procesos**, desde el inicio de la Ley Nº 263 se han realizado importantes esfuerzos en poner en marcha y operativizar una política pública de lucha contra la trata y el tráfico de personas. Aunque quedan muchos aspectos en los que seguir trabajando, el desarrollo de estructuras institucionales que dan soporte a la implementación (desde la creación de instancias de coordinación, a la elaboración de guías y protocolos) y las acciones en prevención, son los elementos en los que más se habría avanzado. Por dimensiones:

- En el área de **prevención y sensibilización** es donde las instituciones y entidades más están desarrollando acciones, especialmente destinadas a las unidades educativas, y donde se valoraría que el grado de desarrollo de los procesos y acciones vinculados ha sido mayor (en comparación con el resto de dimensiones).

Sin embargo, se identifica una falta de coordinación que deriva bien en la duplicidad en algunos lugares o bien en la falta de cobertura en otros, especialmente en zonas rurales. El trabajo coordinado y articulado entre el Ministerio de Educación (y las y los maestros) así como con las entidades externas, pero expertas en la temática, se hace necesario para generar sinergias y realizar este trabajo preventivo de manera más eficaz. También se desarrollan otras acciones de prevención, aunque en menor volumen, dirigidas a madres y padres, juntas vecinales, mujeres en situación de prostitución, sindicatos de transporte o cámaras hoteleras, además de actos masivos como ferias, festivales o campañas en eventos concretos. En todo caso parece existir más un trabajo de información y sensibilización que de prevención estrictamente, que requeriría ahondar más en los factores de riesgo de todos los tipos de trata, así como en la diversificación de las necesidades preventivas para diferentes colectivos.

² Esto se debe a la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo que aglutine y agregue bajo criterios comunes todo lo que las diferentes instituciones trabajan en la materia, tanto desde la perspectiva de acciones (metas de desempeño) como de lo efectivamente logrado (metas de resultados). Además, se unen otros problemas vinculados a la definición de los indicadores y las metas ya comentados e incluyendo la confusión entre metas intermedias (de procesos), metas de soporte y metas de resultados finales o impacto.

- Como parte de la dimensión de prevención, en el **área comunicacional** se han desarrollado actuaciones como la implicación y la obligación de los medios de comunicación en la difusión de mensajes, o en el marco de la *Estrategia de Dale vida a tus Derechos* (que incluye elementos de seguridad ciudadana entre los que se sitúa la trata y tráfico de personas). No obstante, no parece haberse desarrollado una estrategia efectiva comunicacional en materia exclusiva de trata y tráfico de personas dirigida especialmente a aquellos colectivos con mayor grado de vulnerabilidad, o en frontera, y replicable y replicada a nivel departamental –aunque esto forma parte de la planificación-. La necesidad de adaptar los mensajes preventivos, de concienciación y sensibilización se hace más necesario en tanto la complejidad del fenómeno de la trata de personas y sus diferentes finalidades, más cuanto algunas de ellas están naturalizadas en algunas zonas del país.
- En materia de **identificación y rescate de víctimas** de trata y tráfico de personas, diversas instituciones realizan operativos según sus ámbitos de competencia. Sin embargo, se pone de manifiesto que para realizar de forma eficaz estos operativos, tanto preventivos como de intervención, es necesario que concurren las diferentes instituciones encargadas debido a sus diferentes alcances y competencias (Divisiones de Trata y Tráfico de Personas, Fiscalía, DNA, Inspecciones laborales, etc.) circunstancia que no siempre ocurre. Por otro lado, aunque una denuncia de personas desaparecida no implique la captación de una víctima de trata, se plantea la necesidad de fortalecer los procesos de búsqueda de estas personas de manera inmediata cuando se tengan indicios y antes de que la persona pueda ser trasladada, especialmente al exterior del país.
- En la dimensión de **atención, protección y reintegración** se identifican diferentes grados de desarrollo. La creación de las estructuras previstas, las Redes Interinstitucionales en los departamentos, han tenido un grado de progreso y conformación variada. Se pone de manifiesto (y así se recogía por parte de los actores durante el trabajo de campo) la necesidad de clarificar los objetivos y las entidades a conformar estas redes, para compartir experiencias y homologar estas estructuras para una atención a las víctimas eficaz y coordinada.

Una preocupación común en los Departamentos surge de la creación de los Centros de Acogida Especializados de Atención a las víctimas de trata y tráfico de personas (mandato de la Ley Nº 263, art. 31, II). A este respecto también se ha puesto de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre la idoneidad y necesidad de contar con un centro de acogida especializado por Departamento, o bien, uno regional, dado el reducido número de víctimas que se habían identificado y necesitaban de este acogimiento temporal. Por otro lado, la inexistencia de estos centros repercute sobre todo en los casos de víctimas adultas varones, colectivo para quien no se dispondría de otros albergues o centros de acogida cuando son necesarios, aunque sean inicialmente destinados a otras problemáticas sociales (circunstancia que no ocurriría en el caso de víctimas de trata mujeres que son derivadas a los centros especializados de atención en casos de violencia de género).

La existencia de centros de acogida, así como de las estructuras de atención y recuperación terapéutica (que, según la posición mayoritaria, dispondría de personal

capacitado para la atención especializada) plantea una cuestión adicional que es la necesidad de diferenciar las necesidades específicas cuando se enfrente un caso de tráfico respecto a uno de trata y, dentro de ésta, según las finalidades de explotación. En particular, se alude a la necesidad de que no se subsuma toda la especialización a los casos de explotación sexual comercial.

Para la reintegración de las víctimas se dispondría ya de un Plan con diferentes opciones de inserción en el mercado laboral adaptándose a sus necesidades, que atendería no sólo a las víctimas, sino también a sus familiares. Sin embargo, en este proceso se alude a dos déficits. El primero, se plantean dudas sobre el grado de funcionamiento de las rutas de derivación ante la escasez de casos que se han atendido para su reintegración laboral. Y el segundo se refiere al funcionamiento de todo el proceso de recuperación de la víctima, al no contar con referentes de carácter terapéutico que les hagan seguimiento más allá del referido acompañamiento en el proceso de inserción laboral que responde a otra lógica.

En este mismo ámbito, y respecto a los mecanismos de control y seguimiento del funcionamiento de las agencias de empleo privadas, ya se está implementando el reglamento de funcionamiento y estas agencias están en proceso de registrarse. Por otro lado, está diseñado un programa piloto para la acreditación de los establecimientos de salud en frontera. El Ministerio de Salud se coordina con otras instancias responsables para la atención médica y apoyo psicológica de las víctimas identificadas. Es relevante añadir que algunos actores insistieron en la necesidad de garantizar una atención sanitaria gratuita a las víctimas de trata.

- La dimensión de **persecución y sanción penal** es en la que, a juicio de la mayor parte de los actores, menos se habría avanzado. En estos años se han realizado diferentes capacitaciones para la especialización profesional de operadores/as y administradores/as de justicia que, sin embargo, se topa con el problema de la rotación de personal o la sobrecarga laboral de algunas instituciones para que sean realmente efectivas. La investigación de los delitos de trata, especialmente, y según los actores, no están siendo eficaces: se alude a problemas en la coordinación entre investigadores/as y fiscales, denuncias que no son investigadas o casos que se cierran por cumplimiento de plazo sin que se haya realizado una investigación, o una falta de despliegue de los actos investigativos que implica una dependencia excesiva del testimonio de la víctima, que suele desistir en el proceso, con las implicaciones que eso tiene para el proceso de judicialización.

Las estrategias para fomentar la atención eficaz y eficiente de los casos de trata y tráfico de personas desarrolladas no parecen haber sido efectivas (o no de forma suficiente), sobre todo teniendo en cuenta la gran carga de procesos abiertos que, de media, lleva cada fiscal especializado en víctimas de atención prioritaria (que atienden, además de los casos de trata y tráfico, casos de violencia de género y otros). Se está diseñando otro modelo de trabajo, específico para los casos de trata y tráfico de personas, que son los equipos multidisciplinares y que comenzará con un primer piloto en La Paz por ser donde se concentra un mayor número de denuncias. Estos estarían compuestos por un fiscal especialista y dedicado en exclusiva y por las Divisiones de TTP de la FELCC para fomentar el contacto directo en el desarrollo de las investigaciones, especialmente de trata que son

complejas. Además, se estaría involucrando a otras instituciones que juegan un papel clave como la Unidad de Investigación Financiera o el Órgano Judicial.

Sobre la protección y asistencia legal a las víctimas, si bien existen mecanismos y estructuras (programa de protección, la Unidad de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público; SIJPLU o SEPDAVI del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional) el relato por parte de los actores a considerar estos elementos no ha sido espontáneo, ni se han tenido en cuenta como instituciones clave a entrevistar durante el trabajo de campo (ni, al menos en los Departamentos visitados, forman parte de los Consejos). Esto hace que se plantee la hipótesis del escaso conocimiento de su existencia o funciones y la necesidad de que sean planteados como actores a involucrar con un papel más activo en el entramado de la política, o bien, la necesidad de que se difunda su labor entre las instituciones vinculadas a la atención y protección de las víctimas, de forma que sean tenidos en cuenta y las víctimas y sus entornos cuenten con una garantía de seguridad y proseguir con los procesos de denuncia y judicialización.

- En el ámbito de **coordinación internacional**, durante este periodo se ha trabajado en acuerdos con todos los países fronterizos, habiendo firmado ya acuerdos bilaterales con Argentina y con Perú. Por otro lado, se dispone del Protocolo de Repatriación de Víctimas de Trata y Tráfico de Personas de nacionalidad boliviana y se está trabajando según el mismo, atendiendo tanto a aquellas personas que desean retornar (coordinando con otras entidades, desde transportes destacando Boliviana de Aviación, como con la Dirección General de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas que se encarga de la coordinación para las derivaciones una vez que la víctima se encuentra en Bolivia), como brindando asistencia consular a aquellas víctimas que deciden permanecer en el exterior. Y se ha capacitado a las y los trabajadores de los servicios consulares para la atención y procedimientos sobre estos casos.
- Finalmente, en el ámbito de **coordinación nacional** existen cuatro tipos de líneas de actuación. En la primera, de producción y gestión de conocimiento, aún no se cuenta con datos validados y consolidados sobre los delitos y casos de trata y tráfico de personas, ni con un sistema de seguimiento y monitoreo del entramado de la política que permita informar de los indicadores y metas previstas, o sistematizar la información y el trabajo que realizan las diferentes instituciones en los distintos niveles territoriales. No obstante, actualmente se está trabajando en generar un sistema de seguimiento que proporcione unas bases comunes de recogida de información a partir de las metas definidas en el Plan Multisectorial destinado a los actores que trabajan en esta materia, tanto a nivel del Consejo Plurinacional como de los Consejos Departamentales.

En segundo lugar, respecto a los procesos de gestión y coordinación, como ya se ha mencionado, es muy positiva la creación de las estructuras institucionales para aglutinar a los diferentes actores implicados en la lucha contra la trata y tráfico de personas en los diferentes niveles territoriales. Destacan los Consejos, Plurinacional y Departamentales, de lucha contra la trata y el tráfico de personas que se han ido dotando de reglamentos de funcionamiento y planes específicos, aunque con un grado de avance y consolidación muy diferente según los territorios. Entre los principales elementos positivos de su

funcionamiento se destaca que permite la coordinación y la creación de sinergias o la generación de vínculos directos que posteriormente facilitan el trabajo operativo cuando unas instituciones necesitan de otras. Como aspectos de mejora se señala que no se realizan las acciones conforme a los Planes que han desarrollado o que no se logran desarrollar acciones comunes, la falta de compromisos operativos por parte de algunas instituciones, además de ausencia de algunos representantes o la rotación que impide dar seguimiento al trabajo y los acuerdos que se van alcanzando. La articulación entre las instancias, Consejo Plurinacional o Secretaría Técnica respecto a los Consejos Departamentales, así como estos hacia los niveles municipales, son elementos que también se señalan con margen de mejora para una actuación alineada y pertinente que permita aterrizar las acciones en todo territorio.

Según la percepción de la mayor parte de los actores, aunque ésta es variada según sectores y niveles, no se habría destinado un presupuesto suficiente para la implementación de la política de lucha contra la trata y el tráfico de personas. Un aspecto relevante es que se desconoce el presupuesto total planificado y lo realmente ejecutado en esta materia. Además de esto, no existen presupuestos conjuntos ni del Consejo Plurinacional ni en los Departamentales, aspecto que influye en la capacidad de desarrollar acciones multisectoriales y coordinadas entre los actores, dado que cada uno dedica dentro de sus instrumentos internos el presupuesto específico en materia de trata y tráfico de personas. Otras instituciones, claves en todo este proceso, no cuentan con una asignación presupuestaria suficiente que, tal como se manifiesta en los relatos, depende de la voluntad de las instancias políticas al no existir mandatos específicos o vinculantes.

Durante este periodo, se han desarrollado una serie de herramientas, guías y protocolos, para orientar los procesos concretos sectoriales (como la *Guía de Actuación Migratoria* o el *Protocolo de Repatriación*) o más amplios que vinculan y determinan las competencias de las diferentes instituciones llamadas a intervenir. Es especialmente relevante el dilatado proceso que ha llevado la actualización del *Protocolo Único de Atención Especializada a Víctimas de Trata y Tráfico de Personas y Ruta de Intervención*, que a fecha del trabajo de campo aún no había sido formalmente aprobado y está dirigido a suplir aquellas limitaciones del *Protocolo Único* de 2012 que aún rige en la actualidad estos procesos de atención. Igualmente, se están desarrollando otras guías y protocolos para la actuación en la materia.

No obstante, y en especial sobre el *Protocolo Único* de 2012, los procesos de socialización de estos instrumentos parecen haber sido insuficientes dado el desconocimiento de su existencia por parte de algunos actores llamados a trabajar con ellos. Además de estas capacitaciones las y los servidores públicos han recibido otras en el marco de la política, con la implicación de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Finalmente, se ha trabajado en los procesos de fortalecimiento de puntos fronterizos y en las Divisiones de TTP, pero a juicio de los actores entrevistados durante el trabajo de campo, aún existirían déficits debido a la persistencia de una falta de control en las fronteras o a la falta de medios (personal y recursos) de las Divisiones de Trata y Tráfico

de Personas de la FELCC en algunos Departamentos dado el volumen de mandatos específicos que han de desarrollar.

En segundo lugar, en cuando al **logro de metas de resultados** desde un abordaje cualitativo, y atendiendo a los resultados finales previstos por el entramado de la política, se puede señalar como principales:

- En primer lugar, se habría logrado visibilizar y posicionar el delito de trata y tráfico de personas en el imaginario colectivo, aunque aún persisten retos que afrontar respecto al cambio de cultura y mentalidad sobre esta realidad.
- En segundo, se ha logrado aprovechar otros recursos destinados a otras problemáticas o se han generado nuevos para proveer a las víctimas de trata y tráfico de personas de la atención y protección necesaria, así como de programas para su reinserción laboral (aunque se topa con la salvedad del limitado número de víctimas identificadas en algunos territorios y con las dudas sobre el grado de funcionamiento de los mecanismos de derivación que les permitan transitar por todo el proceso previsto de recuperación de sus proyectos de vida).
- Y, en tercer lugar, y según las fuentes consultadas, todas las víctimas bolivianas en el exterior que desearon acogerse a la repatriación se habrían beneficiado de un traslado seguro a Bolivia.

Como aproximación a la valoración del impacto que está teniendo la política, desde la percepción de los actores destaca el reconocimiento de que la política pública está logrando generar cambios en la población dirigidos a garantizar una vida libre de trata y tráfico de personas (que es el resultado o efecto último definido por el entramado de la política). No obstante, valoran que los efectos atribuibles a la política aún son pocos, quedando mucho por avanzar.

Bien es cierto que esta problemática reviste una complejidad especial que deriva de su carácter transnacional en muchos casos, de la naturalización de algunos de los fines de la explotación de las víctimas de trata que implica su invisibilización, del grado de organización de las redes de tratantes y traficantes, etc. El principal impacto que señalan las y los informantes de la evaluación es precisamente el logro en el posicionamiento de la trata y el tráfico de personas en la escena pública, la visibilización que se está dando a la problemática y cómo se están generando actitudes de alerta entre la población para identificar posibles situaciones de estos delitos.

El modelo de gestión de la política pública:

Para complementar la información sobre el desempeño y resultados, se abordó el análisis del modelo de gestión que se ha generado en cuanto a su grado de contribución a estos procesos y logros. Este se divide en cuatro aspectos básicos: estructura de coordinación, recursos económicos para viabilizar las acciones, recursos humanos con competencias en la materia y, finalmente, los flujos de información.

El entramado de la política de lucha contra la trata y tráfico de personas ha generado toda una **estructura de coordinación**, en diferentes niveles territoriales, para integrar a las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil con responsabilidad y capacidad en la lucha contra esta problemática en Bolivia. Los principales espacios generados desde un nivel de toma de decisiones son el Consejo Plurinacional contra la Trata y el Tráfico de Personas y los Consejos Departamentales. Conformados y con un reglamento de funcionamiento, se extrae que el funcionamiento efectivo del Consejo Plurinacional es valorado como más positivo para poner en común, acordar decisiones y acción y llevarlas a la práctica que los Consejos Departamentales, que tienen menor trayectoria y cuyo desarrollo depende del territorio en concreto (por ejemplo, en las convocatorias de sesiones, en la elaboración de los Planes Departamentales y en su implementación, etc.).

Un aspecto que requiere una mayor atención y esfuerzos de mejora en este nivel de toma de decisiones es la coordinación efectiva en materia de lucha contra la trata y el tráfico de personas entre los niveles territoriales, que es peor valorado por los actores. Aunque desde la Secretaría Técnica del Consejo Plurinacional se apoya a los Departamentos y se han realizado encuentros nacionales, persiste la necesidad de descender los mandatos y acciones adoptados a nivel nacional a los niveles departamentales y municipales desde el equilibrio con la atención a las peculiaridades territoriales para una mayor pertenencia, adaptación y eficacia de las acciones. Por tanto, la articulación entre las máximas instancias de coordinación y toma de decisiones de los diferentes niveles territoriales parece merecer un mecanismo concreto de articulación. Así mismo, otra evidencia es la falta de implementación de la política pública en zonas rurales, principalmente, y en zonas de fronteras, siendo éstas además identificadas como puntos calientes del delito.

En cuanto a las estructuras de coordinación más operativas, las soluciones varían según los espacios y territorios concretos. Así, algunos Consejos Departamentales se han dotado de comisiones por dimensiones de la Política para una coordinación entre instituciones responsables o se han utilizado estrategias más informales para una coordinación más ágil (mediante la creación de grupos en aplicaciones de mensajería instantánea) entre diversos grupos de actores. Un elemento pendiente, que ya se han mencionado con anterioridad, es la creación de las Redes Interinstitucionales. Desde este nivel operativo se reclama, además, la necesidad de mejorar la coordinación en aspectos más concretos como en la articulación de los actores vinculados a la persecución y sanción penal o en la definición de elementos mínimos comunes en las estrategias de prevención, en especial, en el ámbito comunicacional.

Aunque el diseño del entramado de la política y las estructuras y el modelo de gestión del que se ha dotado es, en buena medida, multisectorial en el sentido de focalizarse en la problemática, el **modelo y la dotación financiera** responde aún a una lógica sectorial desde la cual cada institución decide cuánto dedicar según las acciones que ha de desarrollar. Según los resultados de la encuesta, la mayoría de las instituciones no contarían, además, con un presupuesto específico y delimitado para atender a la lucha contra la trata y el tráfico de personas. En esta evaluación ha sido imposible acceder al presupuesto efectivamente dedicado³, por lo que se desconocen los montos, el origen y el destino por, al menos, ámbitos

³ Se realizó la solicitud formal de los datos de ejecución presupuestaria, pero no se han recibido.

de la política que implicaría conocer dónde se han situado los esfuerzos. Sin embargo, la percepción casi unánime de los actores informantes es que es muy escaso para desarrollar todas las acciones previstas y abordar de forma adecuada y eficaz la problemática.

Otro elemento del modelo de gestión son los **recursos humanos**, para quienes destaca el importante esfuerzo realizado en materia de capacitación a las y los servidores públicos para atender a la problemática. En cuanto a cómo está interactuando este elemento en el modelo de gestión e implementación de la política pública existen críticas importantes. Las más relevantes refieren a aspectos estructurales del Estado de Bolivia como la rotación de personal que impide o interrumpe el desarrollo de los procesos y socaba los esfuerzos realizados en la capacitación, o la escasez de personal dedicado que deriva en la sobrecarga de trabajo (especialmente en instituciones concretas como el Ministerio Público, pero también entre las instancias máximas de coordinación de la política pública). Se alude también a la falta, aún, de personal especializado y específico para focalizar las acciones en materia de lucha contra la trata y el tráfico de personas (es relativamente baja la valoración del grado de capacitación de estos recursos humanos sobre la problemática y las formas de abordarlo), así como también se señalan las condiciones laborales de las y los servidores públicos de algunas instituciones. Aspectos que, a su vez, redundaría en las consecuencias señaladas sobre la implementación y la contribución del modelo de gestión para alcanzar los resultados previstos en la lucha contra la trata y el tráfico de personas.

Finalmente, en cuanto a los **flujos de información** existen importantes déficits en la estandarización de la recogida de información y en socializar dicha información, sobre todo en lo que se refiere a los niveles sub-nacionales. Se percibe como elemento dificultador en este sentido la falta de canales de información para compartir la información entre instituciones. También es relevante señalar que se han realizado importantes esfuerzos en el desarrollo normativo, en la planificación y la elaboración de guías y protocolos. Sin embargo, la percepción es que estos no han sido lo suficientemente socializados y, en consecuencia, implementados por los diversos actores.

Principales elementos facilitadores y dificultadores en el desempeño y el logro de resultados:

Según la percepción de los actores los principales elementos que favorecen el desarrollo de la política, así como el logro de resultados son: la integralidad de la Ley N° 263, la estructura institucional y organizativa que se ha dotado para articular a los diferentes actores sectoriales y por niveles territoriales, el que la problemática de la trata y el tráfico de personas sea parte de la agenda pública y que exista conciencia y sensibilización entre los actores llamados a implementar la política pública.

Mientras que los principales factores que actúan como limitadores o dificultadores en su desarrollo pivotan, esencialmente, sobre la falta de presupuesto dedicado a la lucha contra la trata y el tráfico de personas (a lo que se podría añadir la forma de gestionarlo); la rotación y la escasez de personal dedicado en las instituciones que limita la continuidad del trabajo avanzado, así como atender de forma diligente a todos los procesos involucrados en la lucha contra la trata y el tráfico de personas; problemas en la coordinación interinstitucional, entre los que destaca la vinculación entre el Consejo Plurinacional y los Consejos Departamentales,

entre ciertas instituciones para el desempeño de sus mandatos o en la acción multisectorial articulada para el desarrollo de los procesos; y los déficits en la disponibilidad de información.

Sostenibilidad: elementos para la continuidad de la política pública de lucha contra la trata y el tráfico de personas

La percepción de los actores informantes de la evaluación es que, según las condiciones actuales, la sostenibilidad de las acciones que se están realizando para enfrentar la problemática de la trata y el tráfico de personas en Bolivia es posible, pero con dificultades.

De la información recabada se puede extrapolar que el grado de compromiso asumido para enfrentar la problemática, las estructuras de coordinación y de toma de decisiones creadas, junto con el desarrollo de procesos clave que se han venido implementando en materia de trata y tráfico de personas son elementos que favorecerían la continuidad. No obstante, elementos como estrategias para asegurar los recursos materiales, económicos y humanos resultan clave para apoyar no sólo la sostenibilidad, sino la eficacia de la política. Ahondando en estos aspectos:

- Discursivamente, la política pública de lucha contra la trata y el tráfico de personas en Bolivia es altamente valorada desde el nivel normativo, resaltando su integralidad y su capacidad articuladora e inclusiva, considerándola como muy avanzada desde una perspectiva de respeto y garantía de los derechos humanos. Así, los actores consideran de forma mayoritaria que en sus propias instituciones se otorga una alta importancia a la lucha contra la trata y el tráfico de personas y consideran que, en general, el grado de compromiso y sensibilidad con la problemática es relativamente alto entre las instituciones llamadas a intervenir. Por tanto, se puede afirmar que existe un buen grado de **reconocimiento y legitimización** de la Política de lucha contra la trata y el tráfico de personas, que no es contradictorio con una postura crítica sobre cómo se está efectivamente implementando.
- Desde una percepción positiva, y relativamente homogénea, del buen **grado de involucramiento** de los actores llamados a contribuir en la lucha contra la trata y el tráfico de personas en Bolivia, el principal elemento para lograrlo han sido el desarrollo normativo y las planificaciones, así como las estructuras organizativas generadas. Más allá de esto, existen algunas experiencias dirigidas a involucrar a autoridades y servidores públicos, como acciones de sensibilización o encuentros. Sin embargo, persisten, en algunos casos, reticencias a un involucramiento efectivo y continuado en las estructuras de toma de decisión por parte de actores concretos, una tensión en términos de competencias y participación efectiva entre niveles territoriales, junto a la falta de estabilidad de los equipos técnicos y las y los servidores públicos.
- Por otro lado, un importante elemento que se considera de éxito ha sido la **inclusión** de la sociedad civil en todo el entramado de la política (mandatos específicos desde la integralidad de la Ley N° 263 o incorporación amplia en los espacios de coordinación y toma de decisiones, tanto en el Consejo Plurinacional como en los Departamentales). En buena medida esto responde al protagonismo que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron en el impulso y el desarrollo de la Ley N° 263. Destaca, así mismo, algunas experiencias concretas sobre la incorporación en los espacios de toma de decisiones a

otros actores no gubernamentales-estatales como representantes de los pueblos originarios.

- En términos generales se ha identificado un alto **grado de conciencia y apropiación** por parte de las instituciones con responsabilidades de la política pública de lucha contra la trata y el tráfico de personas, elemento considerado como clave para el sostenimiento de la misma. Sin embargo, también existe la percepción de que las capacidades, tanto técnicas como financieras, pueden ser un elemento que dificulte este sostenimiento y continuidad de las acciones. De nuevo parece evidenciarse dos planos, el primero más normativo, de conciencia de la importancia de la problemática y apropiación del sentido de la lucha contra la trata y el tráfico de personas, y el segundo más operativo, de implementación y de capacidades para dar una respuesta diligente y eficaz.
- Finalmente, como elementos distorsionadores para el desarrollo y sostenibilidad de la política pública se encuentran las dificultades de coordinación, inestabilidad de alguna institución y recursos humanos, carencia de recursos económicos (y falta de estrategias para captar fondos), deficiencias en los trasvases y recopilación de información, etc. A ellos se añaden los factores estructurales que están en la base de muchas situaciones de trata y tráfico de personas, como la pobreza o la vulnerabilidad de colectivos y parte de la población.

Recomendaciones

Siguiendo las principales conclusiones de la evaluación, y según los objetivos marcados, desde la evaluación se sugieren las siguientes recomendaciones de cara a avanzar, consolidar y rentabilizar el gran esfuerzo y compromiso ya conseguidos por la Política boliviana de lucha contra la trata y el tráfico de personas.

Recomendaciones dirigidas al diseño de la política pública

1. Incorporar dentro de la política pública y de los respectivos planes una dimensión de actuación vinculada a la identificación y recuperación de potenciales víctimas.

El desarrollo de operativos, tanto preventivos como de intervención (reactivos y proactivos), ya se viene desarrollando y se están creando productos, como manuales, así como capacitaciones destinadas a que sean más efectivos. El ser incorporado dentro de la programación daría visibilidad al trabajo que ya se viene desarrollando y permitiría marcar objetivos y metas a este proceso clave en toda la lógica integral de la política.

2. Incluir la búsqueda de personas desaparecidas como una parte de la política de trata y tráfico de personas, cuando existan indicios o sospechas de que pueda haber existido un proceso de captación.

Esto se justifica por la interrelación que existe entre ambos fenómenos y por la agilidad necesaria para recuperar a la posible víctima mediante la activación de los mecanismos de búsqueda cuando efectivamente la persona desaparecida ha sido captada y pueda ser trasladada. El ser incorporada en la política pública fortalecería estos procesos, pudiendo estar enmarcada en la dimensión propuesta de identificación y recuperación de las víctimas.

3. Revisar la delimitación de algunas acciones de la política conforme a las dimensiones en las que resultan más coherentes.

Esto es, algunas acciones, como el registro y supervisión de las agencias privadas de empleo se encuadra en el Plan Multisectorial en la dimensión de atención, protección y reintegración, cuando en realidad responde a una lógica preventiva de los principales medios de captación de víctimas de trata. Similar sucedería con la estrategia de protección a víctimas, cuyas acciones se incluyen en persecución y sanción penal, cuando podrían corresponder a la dimensión de atención, protección y reintegración.

Una lógica estructurada de política pública contribuirá a definir mejor las acciones operativas a desarrollar entre los diferentes actores en los diversos niveles territoriales según el objetivo último al que contribuyen (prevenir, atender a las víctimas, etc.).

4. Siguiendo con la misma lógica de planificación, sería conveniente atender a las dimensiones de coordinación internacional y coordinación nacional como lo que efectivamente son, dimensiones transversales que dan soporte a las restantes (prevención, atención, protección y reintegración, y persecución y sanción penal).

Esto implica, por ejemplo, que todas aquellas acciones de fortalecimiento de capacidades de las instituciones deberían situarse en la dimensión de coordinación nacional, aunque contribuyan de forma directa al desarrollo de las otras dimensiones.

5. Distinguir y establecer, en cada uno de los ámbitos o dimensiones, las metas relativas a las acciones previstas, a los resultados inmediatos que se esperan alcanzar con dichas acciones y los cambios finales que se pretenden lograr en cada dimensión. De esta manera sería viable el seguimiento de la evolución tanto de las acciones como de los logros específicos.

Completar en el sistema de seguimiento de la Política y el Plan Multisectorial que se está elaborando, o en futuras planificaciones, un diseño de indicadores completo y trazable que sea capaz de medir y diferenciar entre metas de desempeño, de outputs (resultados intermedios) y de resultados finales (o cambios en la situación). Esto permitiría obtener información no sólo del cumplimiento de las acciones, sino de la efectividad y eficacia de los mismos pudiendo identificar aquellas acciones desarrolladas que contribuyen a un mayor logro o aquellas que deberían ser modificadas para alcanzar los resultados finales previstos.

Recomendaciones de carácter estructural general

6. Es imprescindible dotar a la Política de los medios y recursos, humanos, técnicos y financieros para que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y consoliden lo ya logrado, además de no generar frustración entre los servicios e instituciones implicadas. Para ello, el Estado Plurinacional debería explorar las posibilidades, en su caso, de financiación internacional con un carácter más global.

Desarrollar una estrategia de financiación de la política pública que sostenga y viabilice las acciones a partir de la provisión y garantía de los medios y recursos necesarios para su implementación. En primer lugar, sería recomendable que los presupuestos sectoriales anuales de las diferentes instituciones estatales se explicitaran claramente, y de forma específica, para las acciones propias de lucha contra la trata y/o el tráfico de personas, y que no se diluyan en otros programas o líneas de acción (como, por ejemplo, violencia) desde la planificación desarrollada en los Consejos (promoviendo, de este modo, un accionar multisectorial que implique a diferentes instituciones para el logro de objetivos y metas comunes). Y, en segundo lugar, sería recomendable elaborar una estrategia de captación de fondos de la cooperación internacional que complementen a los recursos internos y apoyen la Política o los planes de lucha contra la trata y el tráfico de personas, lo que parece viable dado el interés de organizaciones internacionales y agencias de cooperación en contribuir en la lucha contra esta problemática.

7. Sería conveniente que las instituciones públicas revisaran sus políticas de rotación de personal, garantizando al menos que dichas rotaciones no supongan vacíos completos de personas ya capacitadas y con experiencia en la materia.

Esta recomendación se dirige a contribuir y consolidar los avances ya logrados en materia de trata y tráfico de personas, dado que ésta es una problemática compleja que requiere de la especialización de los recursos humanos implicados. Por otro lado, implica también la necesidad de garantizar que todos los esfuerzos en capacitación y especialización realizados no se pierdan.

También es especialmente necesario revisar las rotaciones en aquellos servicios e instituciones que cuentan con efectivos mínimos, o que se encuentran en zonas de especial vulnerabilidad (rurales, fronteras...)

Recomendaciones dirigidas a la dimensión de Coordinación nacional

8. Es muy recomendable desarrollar con más profundidad la articulación entre las instancias de toma de decisiones sobre la política de trata y tráfico de personas en los diferentes niveles territoriales, especialmente entre el Consejo Plurinacional y los Consejos Departamentales.

Esta articulación, en la que pudiera incluirse también al nivel municipal, se hace necesaria para coordinar la territorialización de las acciones, para la recogida y un reporte de los datos del seguimiento de la política, para proveer de la necesaria atención, protección y reintegración social de las víctimas, así como para los procesos de identificación, persecución e investigación de los casos. A su vez, esto fomentaría un mayor apoyo a lo que se está desarrollando supliendo debilidades en ciertas áreas y por ciertas instancias a través de las fortalezas existentes en otras, la retroalimentación de información, así como compartir experiencias exitosas.

Algunos actores, durante el trabajo de campo, aludieron a la posibilidad de que desde el nivel ejecutivo central se designasen personas especializadas en materia de trata y tráfico de personas para ser parte de los Consejos Departamentales. De este modo, funcionarían como enlace, tanto desde arriba a abajo (asesoramiento y apoyo técnico en los Departamentos sobre lo definido a nivel central, por ejemplo) como desde abajo a arriba (retroalimentación de información desde los Departamentos al nivel central, por ejemplo).

9. Impulsar la gestión de información y conocimiento del problema en todas sus vertientes; sobre la evolución del delito de trata y tráfico de personas; sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública, así como sobre los productos y experiencias exitosas generadas. Difusión interna y externa

El seguimiento, evaluación y conocimiento del fenómeno de la trata y el tráfico de personas en un aspecto fundamental de la dimensión de coordinación nacional. Se valora de forma muy positiva el desarrollo de las acciones que actualmente se están llevando a cabo en este sentido, como el diseño de un sistema de recogida de denuncias en la Policía, que posteriormente se espera conecte con los sistemas de información de Ministerio Público y el Órgano Judicial; y el diseño del Sistema Nacional Integrado de Información en Trata y Tráfico de Personas, sistema

de seguimiento según el Plan Multisectorial y los Planes Departamentales, con la revisión y consolidación del sistema de indicadores y metas definidas para que sean útiles y viables en su medición.

En concreto se sugieren varias líneas específicas relacionadas con las necesidades de información y conocimiento:

- Definir un sistema uniforme para la recogida de información sobre los avances en los procesos de la Política, que permita monitorear (no sólo con relatos) indicadores comunes y claramente definidos y compartidos desde todas las instituciones y niveles territoriales, y homogeneice los conceptos y datos para los Informes anuales de Gestión. Sería conveniente, además, que estos datos contaran (según las dimensiones de la Política) con las desagregaciones adecuadas (edad, género, origen, hábitat, por ejemplo) para poder establecer seguimientos adecuados respecto a colectivos específicos y reorientar en el caso de que se identifiquen vacíos o falta de cobertura en las acciones.
- Continuar con la línea de consolidación de datos sobre denuncias, y ampliar este proceso al resto de datos administrativos (casos investigados y procesos judiciales) provenientes de fuentes diversas, que permita clarificar los avances al respecto y la evolución de los esfuerzos en esta dimensión, y que faciliten el conocimiento también según las desagregaciones que pudieran establecerse como necesarias.
- Diseñar una línea específica de análisis de la evolución del problema en sus diferentes dimensiones y tipologías que permita establecer líneas base para la evolución de los diferentes resultados últimos esperados de la política.

Para este fin se sugiere el establecimiento de líneas periódicas de encuestas con carácter poblacional (sobre conocimiento del problema, percepciones sobre los delitos, percepciones sobre la evolución, actitudes de alerta, etc.), así como de sistemas de seguimiento indirectos a través de la detección proveniente de servicios básicos de proximidad (sistemas de atención social, salud, DNA, sistema educativo...).

Estas líneas se complementarían con el diseño de capacitaciones específicas para el registro adecuado de los datos y profundizar en la definición de las responsabilidades y roles necesarios en la recogida, análisis e interpretación de los datos. Se recomienda, asimismo, que se empleen los esfuerzos necesarios para viabilizar estos esfuerzos para la recogida de información y maximizar la socialización con todos los actores implicados en la recogida y registro de la información.

Este impulso podría ser ampliado mediante la creación de un espacio donde los actores puedan acceder a toda la información generada, una especie de banco de conocimiento virtual donde se pueda disponer de los planes nacionales y departamentales, de los instrumentos generados, tanto a nivel nacional y de obligado seguimiento, como aquellos otros materiales generados por otros actores implicados que puedan servir o retroalimentar a otros (por ejemplo, materiales de prevención, guías de trabajo etc.).

Con todo lo anterior, se estaría en mejor disposición, en primer lugar, entre los actores implicados para la difusión interna de la información y conocimiento generados que orienten sus actuaciones de forma más eficiente y generando valor añadido. Y, en segundo lugar, para la

difusión externa, tanto a la sociedad como al exterior del país, al disponer de información y datos sistemáticos que visibilicen el trabajo realizado.

- 10.** Seguir fortaleciendo las capacidades en la temática de trata y tráfico de personas procurando diferenciar entre ambos fenómenos, como delitos diferentes, aunque tengan conexiones en algunos casos, así como profundizar en las finalidades de la trata de personas y los diferentes mecanismos en los que se produce para ajustar la respuesta institucional de forma más efectiva.

Este fortalecimiento de capacidades ha de tener en cuenta elementos estructurales incorporando, según las necesidades, las diferentes aristas de la complejidad del fenómeno en sí y, sobre todo, las implicaciones que la rotación de personal tiene en las instituciones y sus capacidades instaladas.

Por otro lado, se hace necesario un mapeo para el fortalecimiento de capacidades en materia de trata y tráfico de personas de aquellas servidoras y servidores públicos dedicados de forma directa a la problemática profundizando en los conocimientos, procesos y procedimientos, así como en generar sensibilidad para la atención adecuada, diferenciando entre tráfico de personas y trata de personas, así como en las diversas finalidades de ésta; capacitando en los procedimientos establecidos y en la red de actores implicados con los que trabajar de forma conjunta. Pero también capacitaciones a aquellas y aquellos servidores públicos que no trabajan de forma exclusiva con esta problemática, como las Estaciones Policiales Integrales, agentes de movilidad, las y los inspectores de trabajo, etc., para generar las capacidades necesarias para identificar posibles casos y comunicar a las instancias competentes. Por supuesto sin olvidar a otros como las y los maestros, comunicólogos, personal sanitario, etc. para generar conciencia y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones cuando se relacionen con la temática.

- 11.** Reforzar el conocimiento de las necesidades reales y fortalecimiento institucional en puestos de frontera y en las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas para que puedan desarrollar a cabalidad sus funciones.

Aunque era una de las acciones específicas definidas por el entramado de la política, se hace necesario un levantamiento de información sobre estas necesidades en función de los contextos concretos, dado que durante el trabajo de campo se aludía a los escasos medios disponibles, incluyendo personal, y se observó la precariedad de algunos de estos medios.

La generación de acuerdos entre las instituciones, sobre todo de nivel central, departamental y municipal, se hace necesaria para que estas unidades cuenten con el presupuesto necesario y sostenido en el tiempo.

- 12.** Fortalecer los procesos de coordinación y articulación interinstitucional entre los actores implicados, tanto a nivel del Consejo Plurinacional, como en los Consejos Departamentales

A nivel departamental y ante la existencia de diferentes situaciones, resultaría interesante compartir las experiencias sobre las formas de organizarse, en especial: sobre la diferenciación entre el plano de la toma de decisiones y el plano más operativo o de activación en casos de

trata o tráfico; sobre las diferentes formas de establecer las representaciones en los Consejos Departamentales si no acuden las MAES para promover la continuidad de las personas delegadas y favorecer la continuidad del trabajo que se va acordando; o sobre la periodicidad de las sesiones.

De forma común, se recomienda articular el accionar de los Consejos en base al problema público de manera efectiva promoviendo la lógica multisectorial a través de los diferentes instrumentos, como planificaciones operativas anuales de los Consejos, estrategias para el desarrollo de procesos a través de un presupuesto común, etc.

En este sentido, también resultaría apropiado fortalecer las instancias máximas de coordinación de la política, en especial la Secretaría Técnica del Consejo Plurinacional (ejercida por el área de Trata y Tráfico de Personas del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional) y la Dirección General de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas del Ministerio de Gobierno, bien a través de la dotación de recursos humanos necesarios como de la delimitación y definición concreta de competencias.

Recomendaciones dirigidas a la dimensión de Prevención (educación y comunicación)

- 13.** Parece conveniente reorganizar y clarificar cuáles son los contenidos adecuados, y los espacios, para las acciones de prevención que realizan las diferentes entidades, a partir de unos criterios comunes que profundicen en los mensajes preventivos, doten de actitudes en base al reconocimiento de factores de riesgo y con capacidad de comprender el fenómeno de la trata de personas y del tráfico de personas

Más allá de una prevención generalista (que informa sobre todo respecto de la Ley y los delitos como uno solo) se recomienda el desarrollo de protocolos y manuales específicos para abordar con profundidad los factores de riesgo asociados a las diferentes modalidades de la trata y el tráfico de personas, así como su adaptación según los diferentes colectivos, especialmente los más vulnerables. La diversificación de contenidos y destinatarios evitaría además el solapamiento de acciones entre entidades e instituciones y facilitaría la colaboración entre los diferentes actores para lograr unos mismos objetivos.

- 14.** Diseñar e implementar una Estrategia de Comunicación en concientización y prevención de los delitos de trata de personas que contemple la complejidad de la problemática y a la diversidad de colectivos y territorios.

En colaboración con los principales actores a nivel nacional que han desarrollado acciones en este sentido, Ministerio de Comunicación, Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y Defensoría del Pueblo, principalmente, se recomienda que se diseñe una Estrategia de Comunicación que profundice en el conocimiento que ya dispone la sociedad boliviana sobre el fenómeno de la trata, visibilizando las principales características, como los medios de captación, el traslado y, sobre todo, las diferentes finalidades de explotación. Así como los recursos de aviso y de alerta de los que dispone la población ante un posible caso de trata.

Esta Estrategia, con el apoyo de las instituciones centrales, y con el conocimiento de los actores departamentales, podría ser adaptada a los diferentes contextos, pudiendo hacer una réplica de la misma desde los Consejos Departamentales (tal y como estaba previsto en los Planes).

Igualmente, sería muy oportuno para ganar en efectividad que esta Estrategia fuese segmentada según los medios de comunicación a utilizar (televisión, actos de difusión masiva, redes sociales etc.) y los principales perfiles destinatarios como colectivos (jóvenes, adultos, etc.). Así mismo se debería priorizar, igualmente para concentrar esfuerzos, en aquellas zonas en las que se conoce una mayor incidencia de la problemática y en fronteras, pudiendo incorporar incluso un enfoque para desalentar la demanda en contextos clave como de zafra, ganaderías, rocolas, etc.

Recomendaciones dirigidas a la dimensión de Atención, protección y reintegración

- 15.** Fortalecer la coordinación entre todos los servicios e instituciones con capacidad para actuar en el ámbito de la atención, protección y reintegración de las víctimas de trata y tráfico de personas, de tal manera que cuenten con todos los apoyos necesarios sin tener que peregrinar entre dispositivos diferenciados.

Si bien se ha avanzado en la creación y consolidación de las estructuras de toma de decisiones, es conveniente realizar un impulso en la definición e implementación de las estructuras operativas de los actores implicados en estos procesos que se activen y coordinen cuando se identifica una víctima de trata o de tráfico. Estas estructuras deberían contar con procedimientos establecidos y ágiles de coordinación para proveer a las víctimas y, en su caso, familiares, de los recursos necesarios de acogimiento, de protección de su seguridad, de atención psicológica y terapéutica, así como de reintegración, que garanticen la restitución de sus derechos evitando situaciones de revictimización.

- 16.** Garantizar la gratuidad de la atención, específicamente de salud, en todas las atenciones y revisiones que las víctimas requieren, y la disponibilidad de centros y recursos de acogida capacitados para todo tipo de víctimas (incluidos adultos varones).

En la evaluación se han puesto de manifiesto algunos aspectos concretos que impiden dar una respuesta adecuada a las víctimas de trata y/ o tráfico de personas. Por un lado, resulta imprescindible que se les asegure una atención gratuita, especialmente en el ámbito sanitario que es donde se identificó esta situación. Y, por otro lado, la necesidad de contar con centros de acogida, ya sean especializados en materia de trata y tráfico de personas, o aprovechando otros destinados a otras problemáticas, pero que cuenten con estructuras y personal capacitado para atender las situaciones diferenciales de estas víctimas.

- 17.** Dar visibilidad y difundir el trabajo que se realiza desde instituciones como la Unidad de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, SIJPLU o SEPDAVI dependientes del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Como se ha evidenciado en la evaluación, estas instituciones son poco conocidas por la mayor parte de los actores implicados en la política pública. Difundir su labor para que sean recursos efectivos en la protección de las víctimas, así como en la asistencia y patrocinio legal,

contribuiría a que efectivamente se esté garantizando el derecho de las víctimas a la justicia. Además de esta difusión, sería necesario un contacto más directo entre estas instancias y los Consejos Departamentales o Redes Interinstitucionales, para que sean consideradas como recursos dentro de los procesos de recuperación, atención, protección y reintegración de las víctimas.

Recomendaciones dirigidas a la dimensión de Persecución y sanción penal

18. Reflexionar y definir posibles fórmulas que faciliten y extiendan el inicio de procesos de persecución y sanción y que no dependan sólo de las denuncias de las víctimas.

Se sugiere profundizar en las posibilidades y necesidades de las denuncias “de oficio” provenientes del actuar de los diferentes servicios públicos cercanos a las situaciones en las que se pueden iniciar delitos que, aunque se da, según la percepción de los actores es bastante limitado en la práctica. Es decir, que la apertura de los actos investigativos no dependa de forma exclusiva de las víctimas o de sus familiares, sino que se extienda y facilite la previsión de aquellas instancias en terreno (como DNA, Defensoría del Pueblo, servicios asistenciales, etc.) tengan facilidad para poner en conocimiento de las y los operadores y administradores de justicia de posibles delitos de trata y tráfico de personas.

19. Desarrollar las estrategias iniciadas para aumentar la eficacia y eficiencia de los procesos de investigación de los casos de trata y tráfico de personas.

Durante este periodo han sido varias las acciones desarrolladas que tenían por objetivo unos procesos de investigación de casos de trata y tráfico de personas más diligentes que, por los datos, no parecen haber mejorado de forma sustancial la relación entre casos abiertos por el Ministerio Público con sentencias emitidas por el Órganos Judicial. La importancia de que el acceso a la justicia sea efectivo para las víctimas de trata resulta crucial no sólo por su derecho fundamental, sino por las consecuencias negativas que puede generar que la población no confíe en estos procesos.

Los equipos multidisciplinares que van a implicar a un fiscal especializado y a las Divisiones de Trata y Tráfico de personas parecen apuntar al principal problema identificado en este sentido, la necesidad de una mayor coordinación en los actos investigativos, además de recursos especializados ante la complejidad del fenómeno de la trata de personas. Igualmente, es muy positivo que involucren a la Unidad de Investigación Financiera en tanto su colaboración puede resultar esencial para identificar y desarticular las redes de tratantes y traficantes. Habría de tener en cuenta, además, otro personal especializado como médicos forenses, investigación en medios digitales, etc.

Es más, dada la incorporación de la Unidad de Investigación Financiera, se anima a explorar la posibilidad de incluir que, como parte de los resultados de dichas investigaciones, en concreto sobre blanqueo de capitales y similares, se pueda restituir económicamente a las víctimas. Esto es, explorar el derecho a indemnización económica de las víctimas de trata por los daños sufridos como parte de la restitución de sus derechos (aspecto que establece el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, artículo 6, punto 6).

Se recomienda seguir avanzando en la implementación del piloto en La Paz, tal y como está previsto, y analizar los factores positivos y negativos para extender esta estrategia a otras zonas del país y dar cobertura a todos los territorios.

Recomendaciones dirigidas a la dimensión de Coordinación internacional

20. Avanzar en fórmulas de trabajo conjunto con otros países, especialmente de la región, en la lucha contra la trata y el tráfico de personas, especialmente en procesos de investigación y de intercambio de información.

Dado el carácter de los delitos de trata y tráfico de personas, con un esencial elemento transnacional, es imprescindible el trabajo coordinado entre los países. Por un lado, y en coherencia con el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, así como con el diagnóstico de la Política Plurinacional, se anima a profundizar en el trabajo de fórmulas conjuntas para el registro e intercambio de información sobre investigaciones de trata y tráfico de personas entre los Estados. Esto permitiría, entre otros aspectos, conocer si tratantes o traficantes cruzan o intentan cruzar fronteras de forma ilícita, así como las formas, medios y métodos utilizados, de manera que mediante este intercambio se conozca mejor el funcionamiento de estas redes delincuenciales. Asimismo, y a partir de los pasos iniciales dados para los equipos multidisciplinarios en materia de trata y tráfico de personas, enlazar como figuras homólogas en otros países de modo que se pueda cooperar e, incluso, llevar de forma conjunta investigaciones sobre estos delitos cuando su carácter sea transnacional.