



# OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Action to prevent and prosecute human trafficking in Guatemala
- **TC/SYMBOL:** GUA/12/01/USA
- **Tipo de la evaluación:** Final interna
- **País:** Guatemala
- **Fecha de la evaluación:** Diciembre 2014
- **Nombre del consultor:** Eliana Chávez
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina Subregional San José
- **Oficina Técnica (OIT):** DECLARATION
- **Fin del proyecto:** Diciembre 2014
- **Donante: país y monto en US\$** Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$ 500,000.00)
- **Palabras Claves:** Trata, trabajo forzoso
- **Presupuesto de la evaluación:** USD \$ 9,756.00

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

## **2. Tabla de contenidos.**

<b>1. Carátula</b>	<b>1</b>
<b>2. Tabla de contenidos y listas</b>	<b>2</b>
<b>3. Lista de abreviaturas</b>	<b>3</b>
<b>4. Resumen Ejecutivo</b>	<b>4</b>
4.1. Antecedentes y contexto	4
4.1.1. Objetivo del proyecto, lógica y estructura	4
4.1.2. Situación actual del Proyecto	4
4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación	4
4.1.4. Metodología de la evaluación	5
4.2. Principales hallazgos y conclusiones	5
4.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones	9
<b>5. Evaluación</b>	<b>13</b>
5.1. Antecedentes del Proyecto	13
5.2. Antecedentes de la evaluación	14
5.3. Metodología	14
5.4. Principales hallazgos	15
5.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica	15
5.4.2. Validez del diseño	20
5.4.3. Eficacia	23
5.4.4. Efectividad de la gestión	35
5.4.5. Eficiencia	38
5.4.6. Orientación hacia el impacto	39
5.4.7. Orientación hacia la sostenibilidad	44
<b>6. Conclusiones</b>	<b>46</b>
6.1. Conclusiones	46
6.2. Lecciones aprendidas	51
6.3. Buenas prácticas	53
6.4. Recomendaciones	54
<b>7. Anexos</b>	<b>58</b>

### **3. Listado de siglas o abreviaturas.**

CIT	Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas
DMP	Dirección Municipal de Planificación
Ley VET	“Ley para combatir la violencia sexual, explotación y trata de personas”
IGT	Inspección General del Trabajo
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OMNAJ	Oficina Municipal de la Niñez, Adolescencia y Juventud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDH	Institución del Procurador de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNC	Policía Nacional Civil
REDVET	Redes Departamentales en contra de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
UNDOC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development

## **4. Resumen Ejecutivo.**

### **4.1. Antecedentes y contexto.**

#### **4.1.1. Objetivo del Proyecto, lógica y estructura.**

El objetivo de desarrollo del Proyecto es combatir la trata de personas para fines de explotación laboral en Guatemala utilizando un enfoque basado en los derechos y centrado en la víctima. Asimismo, en el Marco Lógico se contemplan tres objetivos inmediatos:

- Objetivo 1. Mejorar la prevención de la trata con fines de explotación laboral a través de la adopción de las políticas pertinentes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.
- Objetivo 2. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes, y para asegurar el cumplimiento en sectores objetivo.
- Objetivo 3. Incrementar entre los grupos vulnerables (con un enfoque en los pueblos indígenas) la toma de conocimiento sobre los riesgos de la trata de personas y sobre las estrategias de prevención eficaces en las zonas seleccionadas.

#### **4.1.2. Situación actual del Proyecto.**

El Proyecto inició en Octubre del 2012 e inicialmente estableció una duración de 24 meses (hasta setiembre del 2014) para la ejecución de todos los productos y actividades contempladas en el Marco Lógico, y tomando en cuenta un presupuesto de \$500,000, que es la contribución total del donante. Sin embargo, en el 2014 se aprobó una prórroga, mediante la cual el plazo de ejecución se extendió hasta diciembre del 2014.

Estando a punto de finalizar el Proyecto y, considerando el monto y la duración del Proyecto, corresponde la aplicación una Evaluación Final Interna.

#### **4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación.**

Se espera que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas, si esto se está haciendo con eficiencia o no, si hay algún indicio de cambios positivos generados por el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto.

La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre octubre 2012 y noviembre 2014. Si bien el Proyecto ha tenido cobertura a nivel nacional, el trabajo de campo incluyó únicamente la Ciudad de Guatemala, debido a razones presupuestarias y al tiempo disponible para llevar a cabo la evaluación.

Los principales interesados de la evaluación son los socios y beneficiarios del Proyecto. Los socios de la OIT en este Proyecto son el Ministerio de Trabajo, Secretaría contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas, Ministerio Público, Organismo Judicial y ECPAT Guatemala. Los beneficiarios directos son los Fiscales y Auxiliares Fiscales del Ministerio Público; Jueces, Trabajadores Sociales y Psicólogos del Organismo Judicial; Policías de la Unidad de Niñez de la Policía Nacional e Inspectores del Ministerio de Trabajo; a quienes el Proyecto espera fortalecer sus capacidades para hacer cumplimiento efectivo de la ley en materia de trata de personas con fines de explotación laboral. Los beneficiarios finales son la población en riesgo de ser víctimas de trata de personas que habitan en municipios del Departamento de Huehuetenango.

#### **4.1.4. Metodología de la evaluación.**

Para llevar a cabo la evaluación se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. - Las fuentes secundarias han sido principalmente:

- PRODOC del Proyecto
- 4 informes semestrales elaborados por el coordinador del Proyecto
- Informes de misión de campo e,
- Informes finales de los diferentes productos elaborados durante el Proyecto.

Al analizar el criterio de pertinencia y orientación hacia el impacto del Proyecto, se revisó también **información estadística oficial sobre la trata de personas en Guatemala proveniente de:**

- Policía Nacional Civil
- Ministerio Público
- Procuraduría
- SVET
- Departamento de Estado de USA
- Base de Datos de UNODC.

En tanto, las fuentes primarias fueron:

- Entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del Proyecto, tanto funcionarios de OIT como aquéllos que trabajan en instituciones que han participado activamente en el desarrollo de uno o más productos del Proyecto o que lo hicieron en algún momento de la ejecución del Proyecto, y colaboradores externos del Proyecto.

Los criterios para la selección de los entrevistados fueron los siguientes:

- Funcionarios del más alto nivel de decisión en el caso de las instituciones del Estado más comprometidas con el proyecto (SVET y MINTRAB).
- Expertos en el tema que acompañaron el desarrollo del proyecto y conocían bien la trayectoria del mismo.

Para la realización de cada una de las entrevistas se preparó una guía con preguntas que permitieran contar con la información cualitativa y cuantitativa pertinente a la institución seleccionada y a su rol respecto al proyecto.

Estas entrevistas fueron realizadas durante la misión de campo llevada a cabo en Diciembre del 2014.

## **4.2.Principales hallazgos y conclusiones.**

### Pertinencia y aptitud estratégica.

1. Las estadísticas oficiales muestran que durante los últimos tres años previos al inicio del Proyecto (2010 – 2012), se han registrado un promedio de 210 denuncias anuales por trata de personas ante MP de Guatemala y un promedio de 370 víctimas anuales de trata. Al comparar el número de denuncias en diversos países de Centroamérica, se observa que en Guatemala la cantidad es mucho mayor que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.
2. La pertinencia del Proyecto adicionalmente se sustenta en que los objetivos, componentes y productos que se enmarcan en la normatividad, políticas, planes e institucionalidad que el gobierno guatemalteco ha venido tomando desde el año 2012 en materia de trata de personas, así como en los objetivos estratégicos y resultados de la OIT, lo cual ha contribuido a legitimar el Proyecto, a facilitar su intervención y a contar con un contexto favorable.

### Validez del diseño.

3. El diseño del Proyecto incorporó la posibilidad de flexibilizar sus intervenciones, actividades y productos en función de las necesidades de la institucionalidad responsable del tema. Bajo este criterio ha intervenido en coordinación permanente con la SVET para responder a las prioridades y necesidades del gobierno en este tema con resultados exitosos.
4. El diseño del Proyecto incorpora adecuadamente a tres niveles de intervención del gobierno para lograr los resultados esperados: a nivel de políticas, con propuestas como la de la Política Pública contra la Trata de Personas, instrumento fundamental para contar con una visión de corto, mediano y largo plazo; a nivel de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios con herramientas, instrumentos, materiales de capacitación que han facilitado aprendizajes e intervenciones eficientes, y vía seminarios, talleres y foros que han abierto espacios para el diálogo y la toma de decisiones en consenso; y a nivel de población en riesgo, sensibilizando e informando sobre el tema.
5. El diseño no ha tomado en consideración la perspectiva de género, protección de niñez y adolescentes, a pesar que, de acuerdo al documento de política pública, las mujeres, niñas, indígenas que viven el área rural son las que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas y la explotación laboral.
6. Otras limitaciones del diseño del Proyecto tienen que ver con los indicadores previstos en el Marco Lógico: faltan indicadores de resultados, a nivel de objetivos; y en cuanto a los indicadores de productos a veces son los mismos que los de actividades, y si bien se especifican valores “de base” y metas para los indicadores de productos y actividades, estos valores no se justifican en las estadísticas existentes.

### Eficacia.

7. El Proyecto ha sido eficaz en la medida que la mayoría de sus productos han tenido resultados exitosos y han respondido a las necesidades de las instituciones comprometidas en la trata de personas. Los propios entrevistados reconocen el rol clave que ha jugado la OIT en todo el proceso de posicionamiento del tema y del fortalecimiento institucional.

8. A nivel de las políticas y coordinación institucional (primer objetivo), el Proyecto ha contribuido en la revisión de la legislación, en la propuesta de la Política Pública contra la Trata de Personas, en la estrategia de diálogo y en la publicación de la misma; en la reformulación de los Protocolos de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de las víctimas de trata de personas y de Protección y Asistencia a las víctimas de trata, que han servido de orientación a los funcionarios sobre sus intervenciones; en el diseño y puesta en marcha de una CIT con una estructura que responde a los requerimientos de la política; y en el diseño, capacitación de funcionarios y puesta en marcha de las REDVET.
9. A nivel de la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar, enjuiciar y condenar mejor los casos de trata de personas (segundo objetivo), el Proyecto ha contribuido a través de su programa de capacitación especializada por tipo de institución (SVET, CIT, Fiscalía, PNC, OJ, gobernaciones), que ha respondido al objetivo de gobierno y del Proyecto de contar con funcionarios especialistas en el tema.
10. A nivel de sensibilización de la población (tercer objetivo), el Proyecto hizo un estudio de base con indicadores importantes para la selección de departamentos y con un información actualizada sobre la población en mayor riesgo; asimismo, elaboró un conjunto de materiales ya probados (en dos municipalidades del departamento de Huehuetenango) listos para ser difundidos por diferentes medios y con una estrategia de comunicación ya probada.
11. El aporte de la OIT ha sido fundamental en materia de diseño de políticas y protocolos, y de fortalecimiento institucional de la SVET y reorganización de la CIT. Asimismo, se reconoce la contribución de OIT en cuanto a al diseño y la estrategia de posicionamiento del tema tanto a nivel público como privado por su flexibilidad frente a las necesidades de las instituciones involucradas, por su capacidad de coordinación interinstitucional y el acompañamiento a los procesos, y por los productos y materiales desarrollados que han respondido a los retos planteados. Todo lo cual ha contribuido a posicionar a la OIT a nivel nacional e internacional en el tema de la trata de personas y explotación laboral.

#### Efectividad de la gestión.

12. La confluencia de objetivos y propósitos similares entre la OIT y la SVET (la contraparte más importante durante la ejecución del Proyecto), así como el liderazgo político y de gestión de las autoridades de la SVET junto con la motivación y empuje de la coordinadora del Proyecto fueron factores claves que facilitaron el desarrollo del Proyecto y el logro de los objetivos planteados.
13. El aporte y apoyo de la OIT se percibe como muy importante en la medida que sus servicios han sido de calidad y han respondido a las necesidades de los beneficiarios. Lo definen también como oportuno en la medida que ha intervenido en una coyuntura de cambios y de posicionamiento en la que la OIT ha prestado servicios claves en los tres niveles de intervención que desarrolló el Proyecto.

**Recomendación N° 1 (a la OIT).** Se recomienda a la OIT proponer al donante un incremento de los fondos para la segunda etapa del proyecto con la finalidad de fortalecer al equipo y desarrollar una propuesta de intervención potente en materia de políticas y de sistemas de información y seguimiento, instrumentos claves para el logro de una estrategia de intervención institucional mas eficiente y eficaz.

### Eficiencia.

14. El Proyecto muestra un alto nivel de ejecución financiera (94% del presupuesto asignado, hasta 15 días antes de su finalización), lo que sumado al alto nivel de eficacia revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.
15. La distribución del presupuesto ejecutado según tipo de gasto revela la importancia relativa de las capacitaciones (que representa casi el 30% de lo ejecutado), lo cual se explica porque en cada uno de los objetivos del Proyecto se han llevado a cabo capacitaciones para alcanzar los resultados esperados (a funcionarios de las REDVET y municipalidades, a inspectores de trabajo, fiscales, jueces y magistrados, policías, entre otros).

### Orientación hacia al impacto.

16. Los resultados del Proyecto tienen una clara orientación hacia el impacto, en particular los documentos vinculados al tema de políticas. La Política Pública contra la Trata de Personas, al ser la expresión de la posición de la SVET y de las instituciones miembros de la CIT, expresa el consenso producto del diálogo interinstitucional promovido desde la SVET para actualizar la estrategia de intervención en torno a la prevención y combate a la trata de personas y la protección integral a las víctimas. Además, es el instrumento clave que rige la política nacional en materia de prevención y sanción de la trata de personas.
17. El Proyecto ha aportado desde el inicio metodologías e instrumentos que han permitido a las instituciones involucradas una función no sólo formal sino principalmente de carácter operativo, fortaleciéndolas, mejorando su coordinación interinstitucional y facilitando el cumplimiento de las finalidades para las que han sido creadas.

**Recomendación N° 2 (al MINTRAB).** Los inspectores deben revisar permanentemente el Protocolo de Inspección (que orienta claramente el proceso de detección y referencia de casos de trata de personas en el que se detalla los pasos a seguir cuando el inspector sospecha en una visita de inspección a las empresas, de la existencia de posibles delitos de trata de personas) para cumplir con el procedimiento diseñado así como la sistematización de los casos detectados con la finalidad de conocer y compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas.

**Recomendación N° 3 (al MINTRAB).** Tomando en cuenta que en el marco del procedimiento del Protocolo de Inspección, la SVET es la institución a la que la IGT referirá los casos de sospecha y la que se encargará de presentar la denuncia a la Fiscalía, se recomiendan reuniones periódicas con la SVET y la Fiscalía para intercambiar información sobre el seguimiento de los casos y los resultados obtenidos

**Recomendación N° 4 (al MINTRAB).** El MINTRAB es otra de las instituciones que evidencia cambios importantes con orientación al impacto: asumir su rol, a través de la intervención de los inspectores, de agente clave para la detección ha significado la incorporación de nuevos inspectores (100); la coordinación con otras instituciones como SVET, PNC, fiscales; y la elaboración del Protocolo de la IGT que orienta el accionar de los funcionarios en la detección y derivación de casos.



18. La capacitación a los funcionarios de diversas instituciones involucradas en el combate a la trata de personas habría producido mejoras en el conocimiento y una intervención más eficiente, particularmente respecto a los inspectores para detectar y derivar casos de trata de personas en las modalidades de trabajo forzoso y explotación laboral, y a los fiscales en lo que respecta a nuevas estrategias de investigación del delito de trata.
19. En todos los resultados que se acaban de mencionar ha influido la adecuada gestión del Proyecto por parte de la OIT y también la voluntad política y disposición de las diferentes instituciones involucradas en el mismo, la capacidad técnica de los funcionarios, y la visibilidad del tema de la trata en la agenda nacional, a partir del interés manifiesto de instituciones del gobierno de Guatemala, ONG, sociedad civil y también del gobierno de Estados Unidos.
20. Las cifras oficiales de trata en Guatemala revelarían algunos avances en los últimos años respecto al mayor conocimiento y conciencia de la población para la denuncia, a la mayor capacidad institucional de detección y protección de las víctimas. Si bien no es posible medir la contribución del Proyecto en ello, se espera que los efectos generados por el Proyecto sean sostenibles en el tiempo y puedan contribuir a que se continúe con esta tendencia positiva.
21. No obstante, las cifras oficiales de trata en Guatemala también muestran, en los últimos años, resultados negativos en relación a la búsqueda de sanción del delito y resarcimiento a las víctimas. Ello no obstante la creación de juzgados especializados y de las capacitaciones recibidas por el personal del OJ.

#### Orientación hacia la sostenibilidad.

22. Desde la perspectiva del contexto político, el Proyecto ha sido acertado y con claras posibilidades de sostenibilidad en la medida que se inicia y desarrolla en el marco de un nuevo gobierno (2012-2015), en cuyas prioridades se encuentra el combate a la trata de personas y la explotación laboral. A lo señalado por el discurso acompaña una decisión efectiva del gobierno de darle prioridad: encarga a la vicepresidencia de la república realizar las acciones necesarias para hacer operativa el Decreto 9 – 2009, Ley VET, y cumplir con el mandato que señala la ley.
23. Además del fortalecimiento de instituciones como la SVET o la IGT del MINTRAB, que es el primer paso importante para la ejecución de las políticas, el Proyecto ha logrado instaurar una política institucional donde la articulación de esfuerzos y la coordinación institucional aparecen como parte de su estrategia de posicionamiento y sostenibilidad, siendo un ejemplo claro de ello la puesta en marcha de una nueva estructura de la CIT, que ha permitido la participación activa de sus miembros en torno a la planificación estratégica de las intervenciones, el diseño de la política, y el desarrollo de métodos e instrumentos que garantiza la sostenibilidad institucional.

24. La formación de 21 REDVET para darle dimensión nacional a la lucha contra la trata de personas también contribuye a la orientación hacia la sostenibilidad del Proyecto en la medida que en estas Redes cuentan con infraestructura, planes de acción de acuerdo a sus necesidades, y participan las organizaciones departamentales comprometidas en el tema de manera muy activa, con una gestión propia que involucra el liderazgo y compromiso de las gobernaciones.

**Recomendación N° 5 (a SVET).** Fortalecer permanentemente las REDVET a través de programas de capacitación, información permanente, monitoreo y sistematización de sus experiencias, lo cual permitirá promover cambios en sus modalidades de intervención de ser necesario y ser más eficientes en sus intervenciones. Además, a la SVET le otorgará la información necesaria a nivel nacional para la aplicación de la política.

**Recomendación N° 6 (a SVET).** Descentralizar, a través de las REDVET, las capacitaciones para que el personal ubicado en zonas de fronteras por ejemplo pueda tener acceso a los programas de capacitación.

**Recomendación N° 7 (a la OIT).** Incorporar, en la segunda etapa del Proyecto, productos orientados al fortalecimiento de las REDVET con programas de capacitación, información, foros de diálogo e intercambio de experiencias entre los departamentos; y asistencia técnica al MINTRAB en la capacitación permanente de sus inspectores sobre sus estrategias de intervención y el desarrollo de estadísticas sobre los casos detectados.

25. La inversión presupuestal del gobierno respecto al tema es otro indicador importante de sostenibilidad. En el 2011 el financiamiento para las actividades contaba con un presupuesto era de 5'000,000 de quetzales; mientras que para el 2015 se ha aprobado un presupuesto de 14'000,000 de quetzales, sin contar futuras transferencias.

#### 4.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

- **Lección aprendida 1.** Respecto al tamaño del equipo encargado de gestionar el Proyecto, contar con una sola persona (el coordinador) sin el apoyo de un asistente y/o especialista es insuficiente para el desarrollo de múltiples actividades, especialmente cuando se trata de un Proyecto con varias contrapartes e instituciones públicas y privadas con las cuales hay que coordinar. La incorporación de un asistente o especialista a medio tiempo permitiría resolver esta situación.

**Recomendación N° 8 (a la OIT).** Contratar en la segunda etapa del proyecto un especialista o un asistente a medio tiempo que apoye a la coordinación en las diversas actividades a realizarse

- **Lección aprendida 2.** La duración prevista para la ejecución de un Proyecto como el evaluado debe tomar en cuenta que trabajar con diversas instituciones suele dificultar o demorar el cumplimiento de las actividades o productos, sobre todo cuando no se logran los acuerdos deseados con las contrapartes.

- **Lección aprendida 3.** En un Proyecto donde la coordinación con diferentes instituciones es una actividad permanente, resulta indispensable contar con un sistema de monitoreo ágil y práctico que permita detectar con rapidez los vacíos existentes, las dificultades o retrasos en el cumplimiento de las actividades y el desarrollo de los productos; así como disponer de indicadores de gestión para medir la eficacia y eficiencia respecto a los avances del Proyecto.
- **Lección aprendida 4.** Contar con indicadores respecto a los avances y resultados en relación a las intervenciones del Proyecto como de las diferencias agencias de gobierno con las que se ha trabajado, constituye una herramienta importante para tomar decisiones sobre la gestión y las estrategias de intervención de manera oportunas.

**Recomendación N° 9 (a SVET).** La oficina de monitoreo y evaluación de la SVET debe ser reforzada para contar con un sistema de monitoreo y evaluación de indicadores y buenas prácticas que sean registrados de manera continua durante el período de implementación de la política pública y de sus planes de acción. La medición de resultados permitirá corregir a tiempo las deficiencias observadas.

**Recomendación N° 10 (al MINTRAB).** Diseñar y poner en marcha un sistema de estadísticas que informe de los procesos realizados y sus resultados, así como implementar un sistema de monitoreo y sistematización periódica de los casos detectados y sus resultados finales. La información obtenida otorgará a la IGT elementos para mejorar su intervención y las estrategias de coordinación con las otras instituciones participantes.

**Recomendación N° 11 (a la OIT).** Establecer una línea de trabajo de monitoreo y evaluación, que inicie con el diseño de un sistema informático de recolección de estadísticas sobre la trata, el cual debe ser realizado en consenso con las instituciones que comparten responsabilidades en detectar, investigar, brindar atención y protección a las víctimas, y sancionar, a los culpables (SVET, MP, IGM, PNC, MINTRAB, PDH). La segunda parte en esta línea de trabajo sería evaluar lo que está haciendo cada institución, identificando el nivel de cumplimiento de su mandato y las causas de dicho nivel.

**Recomendación N° 12 (a la OIT).** El Marco Lógico del Proyecto en su segunda etapa debe incorporar indicadores de resultados, a nivel objetivos, en la medida que sean atribuibles a la intervención del Proyecto así como indicadores de desempeño que muestren la calidad de la intervención y la satisfacción de los beneficiarios. También debiera incluir, en la medida de lo posible, evidencia empírica sobre la validez del diseño: como los productos contribuyen al logro de los objetivos inmediatos y como estos al objetivo final.

- **Lección aprendida 5.** La perspectiva de género, en la medida que se trata de un Proyecto donde las víctimas son en su mayoría mujeres, debe estar incluido desde el diseño pasando por las actividades, los materiales de capacitación y particularmente a nivel de las estrategias de comunicación para la sensibilización de la población en riesgo.

**Recomendación N° 13 (a SVET).** Incorporar una política de género que permita a la SVET y a las instituciones que conforman la CIT desarrollar una estrategia de

intervención que tome en cuenta las características de las mujeres de las zonas de riesgo con la finalidad de contar con mejores instrumentos para la prevención y detección de casos de trata y explotación laboral así como para sensibilizar a la población sobre el tema.

**Recomendación N° 14 (a la OIT).** Diseñar estrategias que permitan incorporar una perspectiva de género en el Proyecto (en las actividades, materiales de capacitación, estrategias de comunicación para la sensibilización de la población en riesgo, consultores especialistas en la materia) y también que involucre a las organizaciones de trabajadores y empleadores como socios activos en la lucha contra la trata de personas, lo cual permitirá cumplir con mayor rapidez el objetivo de eliminar la trata y explotación laboral.

- **Lección aprendida 5.** El involucramiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores en la temática de la trata de personas supone diseñar estrategias adecuadas para convencer a los mandantes de la importancia de contar con una posición clara sobre el tema y difundirla entre sus miembros, quienes se constituyen en los más importantes socios para la sensibilización y detección del problema de trata de personas.

**Recomendación N° 15 (a la OIT).** Apoyar la participación paulatina al proceso de sensibilización y divulgación sobre el delito de la trata de personas a las organizaciones de trabajadores y empresarios promoviendo su incorporación como socios para la detección de personas involucradas.

#### Buenas prácticas.

- **Buena práctica 1.** La estrategia de intervención dirigida desde el inicio al apoyo a la institución que lidera el proceso de lucha contra la trata de personas, en este caso la SVET, es una práctica que favorece no sólo el cumplimiento de los objetivos planteados sino también el posicionamiento institucional de la OIT en la medida que responde a las necesidades prioritarias de la agenda del gobierno en materia de trata.
- **Buena práctica 2.** El apoyo permanente a los procesos de coordinación interinstitucional es una práctica que ha permitido la participación activa de las diferentes instituciones de la CIT, intercambiando experiencias y desarrollando actividades conjuntas en relación a la trata de personas, para el logro de los objetivos planteados por el gobierno. Ha sido una práctica que debe replicarse en la segunda etapa en la medida que consolida los procesos y se orienta al impacto y la sostenibilidad de los resultados.

**Recomendación N° 16 (a la OIT).** Continuar con la estrategia de coordinación y fortalecimiento institucional de la SVET y MINTRAB con la finalidad de promover una institucionalidad que responda a las necesidades y demanda de la población en torno a la trata de personas.

- **Buena práctica 3.** La importancia que desde el diseño el Proyecto otorgó tanto a la evaluación de las políticas previas como a la propuesta de una nueva política pública con una nueva visión de corto, mediano y largo plazo, y de protocolos de intervención es una

práctica que ha favorecido el posicionamiento del tema, y ha otorgado instrumentos y herramientas de calidad para facilitar la intervención de las instituciones y sus funcionarios.

**Recomendación N° 17 (a SVET).** Evaluar y sistematizar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de la aplicación de productos como los protocolos de inspecciones y el de repatriación de las víctimas así como el manual para inspectores de trabajo sobre el trabajo forzoso.

**Recomendación N° 18 (a SVET).** El documento de Política Pública contra la Trata de Personas, que contiene los planes nacionales y las estrategias articulación para la prevención y el combate del delito, debe ser difundido entre todas las instituciones públicas y privadas que participan en la lucha contra la explotación y la trata de personas.

- **Buena práctica 4.** La flexibilidad del Proyecto en relación a las demandas y necesidades de la SVET, MINTRAB, MP y otras instituciones ha generado una relación de confianza con la OIT, y ha dado lugar a una participación conjunta entre la OIT y estas instituciones en los procesos, que no solo ha facilitado el logro de los objetivos del Proyecto (sobre todo los dos primeros) sino también una apropiación de los productos y resultados que en el futuro garantiza la sostenibilidad del Proyecto.
- **Buena práctica 5.** Para los objetivos de sensibilizar a la población, una práctica eficaz y eficiente es llevar a cabo una experiencia piloto en algunas zonas, que permita probar estrategias, materiales y medios de comunicación, ajustarlas en función de los resultados, y replicarlos en una escala más grande, para lograr los impactos deseados.

## **5. Evaluación.**

### **5.1. Antecedentes del Proyecto.**

El objetivo de desarrollo del Proyecto es combatir la trata de personas para fines de explotación laboral en Guatemala utilizando un enfoque basado en los derechos y centrado en la víctima. Asimismo, en el Marco Lógico se contemplan tres objetivos inmediatos:

- Objetivo 1. Mejorar la prevención de la trata con fines de explotación laboral a través de la adopción de las políticas pertinentes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.
- Objetivo 2. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes, y para asegurar el cumplimiento en sectores objetivo.
- Objetivo 3. Incrementar entre los grupos vulnerables (con un enfoque en los pueblos indígenas) la toma de conocimiento sobre los riesgos de la trata de personas y sobre las estrategias de prevención eficaces en las zonas seleccionadas.

El Proyecto inició en Octubre del 2012 e inicialmente estableció una duración de 24 meses (hasta setiembre del 2014) para la ejecución de todos los productos y actividades contempladas en el Marco Lógico, y tomando en cuenta un presupuesto de \$500,000, que es la contribución total del donante. Sin embargo, en el 2014 se aprobó una prórroga, mediante la cual el plazo de ejecución se extendió hasta diciembre del 2014, sin modificación presupuestaria.

## **5.2. Antecedentes de la evaluación.**

Estando a punto de finalizar el Proyecto y, considerando el monto y la duración del mismo, corresponde la aplicación una Evaluación Final Interna. Esta evaluación está en línea con la política de evaluación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto a la evaluación de dichos programas. La evaluación también deberá cumplir con las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

Se espera que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas, si esto se está haciendo con eficiencia o no, si hay algún indicio de cambios positivos generados por el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto. Tomando en cuenta los criterios que utiliza la OIT para la evaluación de los proyectos, éstos serían los objetivos específicos:

- Determinar la pertinencia de los productos del Proyecto en relación a las necesidades de los principales beneficiarios del Proyecto y los objetivos estratégicos de la OIT.
- Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del Proyecto.
- Identificar el valor añadido de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de los objetivos del Proyecto.
- Medir el progreso actual del Proyecto, evaluando en qué medida se están logrando los productos establecidos para cada componente del Proyecto.
- Analizar la eficiencia de las estrategias de intervención y gestión del Proyecto.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida, así como establecer recomendaciones futuras intervenciones.

La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre octubre 2012 y noviembre 2014. Si bien el Proyecto ha tenido cobertura a nivel nacional, el trabajo de campo incluyó únicamente la Ciudad de Guatemala.

### **1.3. Metodología.**

Para llevar a cabo la evaluación se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. - Las fuentes secundarias han sido principalmente:

- PRODOC del Proyecto
- 4 informes semestrales elaborados por el coordinador del Proyecto
- Informes de misión de campo e,
- Informes finales de los diferentes productos elaborados durante el Proyecto.

Al analizar el criterio de pertinencia y orientación hacia el impacto del Proyecto, se revisó también **información estadística oficial sobre la trata de personas en Guatemala proveniente de:**

- Policía Nacional Civil
- Ministerio Público
- Procuraduría
- SVET
- Departamento de Estado de USA
- Base de Datos de UNODC.

En tanto, las fuentes primarias fueron:

- Entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del Proyecto, tanto funcionarios de OIT como aquéllos que trabajan en instituciones que han participado activamente en el desarrollo de uno o más productos del Proyecto o que lo hicieron en algún momento de la ejecución del Proyecto, y colaboradores externos del Proyecto.

Los criterios para la selección de los entrevistados fueron los siguientes:

- Funcionarios del más alto nivel de decisión en el caso de las instituciones del Estado más comprometidas con el proyecto. ( SVET y MINTRAB)
- Expertos en el tema que acompañaron el desarrollo del proyecto y conocían bien la trayectoria del mismo.

Para la realización de cada una de las entrevistas se preparó una guía con preguntas que permitieran contar con la información cualitativa y cuantitativa pertinente a la institución seleccionada y a su rol respecto al proyecto.

Estas entrevistas fueron realizadas durante la misión de campo llevada a cabo en Diciembre del 2014.

#### **5.4. Principales hallazgos.**

##### **5.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica.**

Guatemala cuenta con una población que supera los 14 millones de habitantes. En los últimos años el país viene enfrentando diversos retos estructurales tales como el combate a la pobreza, en particular la pobreza extrema, la desnutrición crónica infantil, el desempleo, la inseguridad y la violencia sexual, factores que explican la explotación y trata de personas.

El documento “*Política Pública sobre la Trata de personas y protección Integral a las Víctimas 2014-2024*” publicado recientemente por la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) señala que otro aspecto relevante respecto al tema es la ubicación geopolítica de Guatemala y su posición estratégica en la región lo cual favorece condiciones de origen, tránsito y destino de víctimas de trata para explotación laboral, principalmente en la agricultura y en el servicio doméstico, con la población indígena particularmente vulnerable al trabajo forzoso.

##### **Estadísticas sobre trata en Guatemala.**

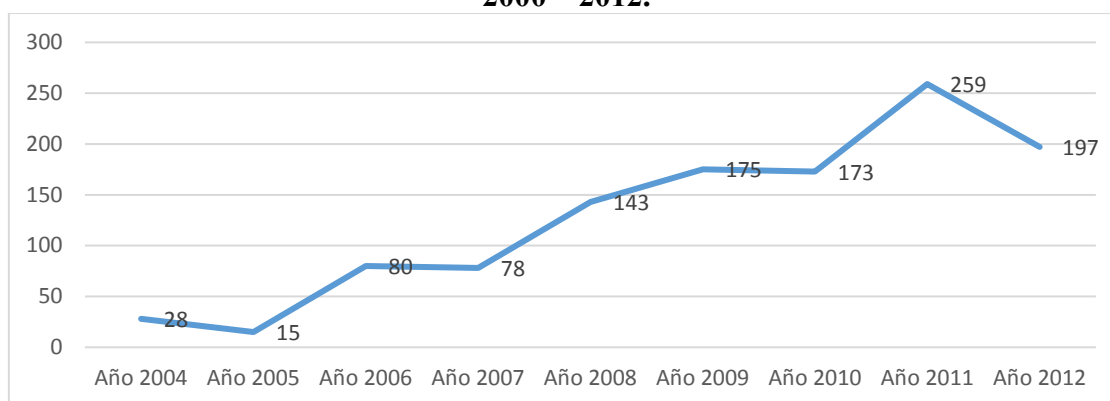
Las estadísticas sobre trata en Guatemala (y en general en todos los países de América Latina) no reflejan la dimensión real de la problemática, por diferentes razones entre las que destacan las siguientes:

- El alto nivel de clandestinidad en que el delito ocurre.

- Las víctimas no presentan denuncia del delito por miedo, desconocimiento, vergüenza, entre otras razones.
- La falta de capacidades institucionales tanto preventivas como investigativas. Las diferentes instituciones del sistema de justicia penal no llevan un registro sistemático y exhaustivo de los casos, cantidad de víctimas y otras características del delito.

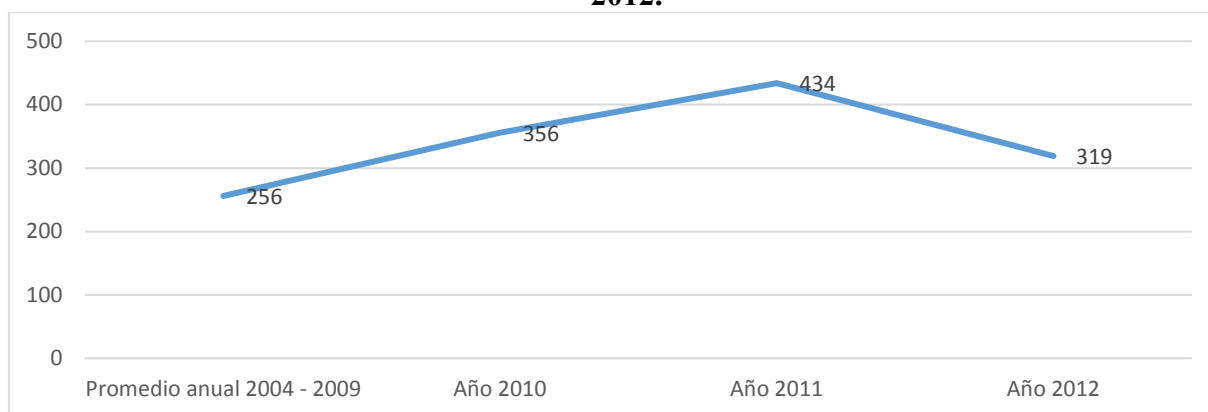
No obstante, las estadísticas oficiales muestran que durante los últimos tres años previos al inicio del Proyecto (2010 – 2012), se han registrado un promedio de 210 denuncias anuales por trata de personas ante el Ministerio Público (MP) de Guatemala<sup>1</sup>. En tanto, en el mismo período el número de víctimas de trata ha sido, en promedio, 370 por año<sup>2</sup>.

**Gráfico 1. Guatemala: número de denuncias ante el Ministerio Público por trata de personas 2000 – 2012.**



Elaboración propia en base al “Informe de las víctimas de trata de personas en Guatemala” 2011, 2012 y 2013 de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

**Gráfico 2. Guatemala: número de víctimas de trata detectadas por el Ministerio Público, 2004 – 2012.**



Elaboración propia en base al “Informe de las víctimas de trata de personas en Guatemala” 2011, 2012 y 2013 de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

<sup>1</sup> La cifra oficial en Guatemala de víctimas de trata es la cantidad de víctimas que detecta el Ministerio Público. Esta cifra es mayor al número de denuncias porque en una denuncia puede haber involucradas “n” víctimas de trata.

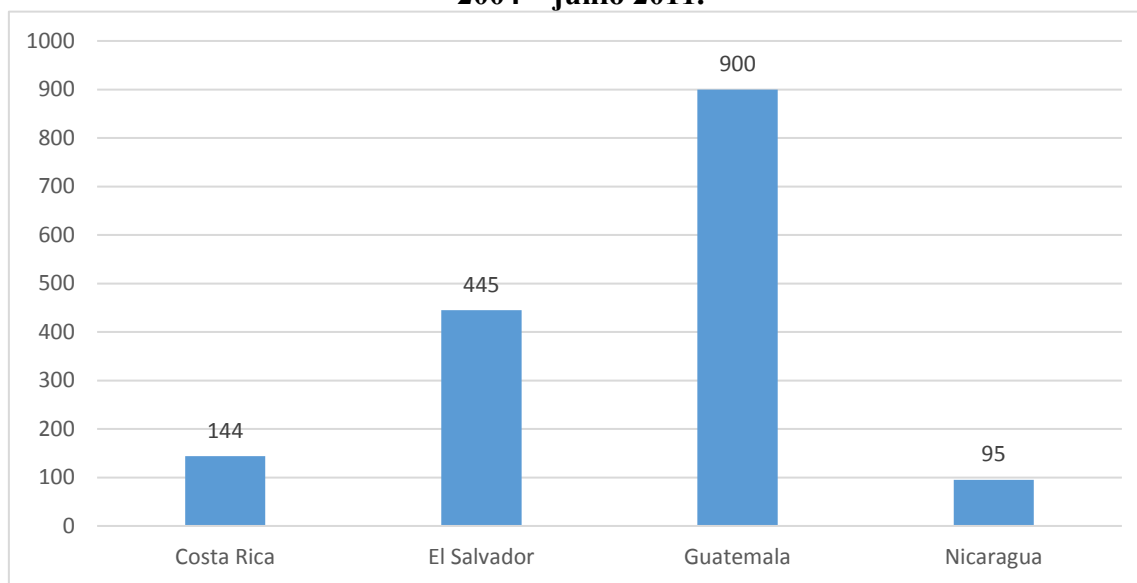
<sup>2</sup> De acuerdo a un documento de UNDOC (“Delincuencia organizada transnacional en Centro América y el Caribe: una evaluación a las amenazas”) publicado en el 2012, por cada víctima oficial de trata en la región 30 más son explotadas en la clandestinidad. Aplicando esta estimación, en Guatemala cada año se tendrían aproximadamente 11,100 víctimas más.



En cuanto a las denuncias, en el 2012 más del 50% se hacen en el departamento de Guatemala, lo cual se explica porque en dicho departamento hay una mayor población y porque existe una mayor capacidad institucional de recibir denuncias e identificar casos de trata. Los otros departamentos que registran un importante número de denuncias son Quetzaltenango, Huehuetenango, Escuintla, Alta Verapaz, Jutiapa y Petén. Y en relación a las víctimas de trata, según información de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) en el 2012 el 61% fueron mujeres, el 25% hombres y en el 14% de los casos no se dispone de información sobre el sexo de la víctima.

Al comparar el número de denuncias oficiales por trata de personas durante el período 2004 – 2011 en diversos países de Centroamérica, se observa que en Guatemala la cantidad es mucho mayor que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.

**Gráfico 3. Casos de trata de personas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, 2004 – junio 2011.**



*Elaboración propia en base al Estudio “Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional” 2012 de Save The Children*

Asimismo, según el documento “Estadísticas de la trata de personas 2012” de Polaris Project, en el 2009 hubo en Estados Unidos 330 adultos extranjeros víctimas de trata y Guatemala era el sexto país de donde procedía una mayor cantidad de estas víctimas. Mientras que en un análisis acerca del tráfico de personas en México durante el período 2010 – 2013 desarrollado por el Observatorio Nacional Ciudadano identificó 846 víctimas durante este período, 48% de los cuales eran extranjeros provenientes principalmente de Guatemala, Honduras, Haití y El Salvador.

El estudio “Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional” publicado en el 2012 por Save The Children menciona que la región Centroamérica es una zona de captación, tránsito y destino temporal de víctimas de la trata transnacional de personas, y que las rutas coinciden con las de otras actividades de crimen organizado como el narcotráfico y tráfico ilícito de armas de fuego. La ruta se mueve de sur a norte y el destino final son México y Estados Unidos.

Asimismo, el Departamento de Estado de Estados Unidos en su publicación anual sobre el tema<sup>3</sup> señalaba que Guatemala se encontraba en el grupo #2 respecto a la trata de personas lo que significaba una situación muy riesgosa para la población y la calidad de vida de las personas.

#### Vulnerabilidad de la población al problema de la trata.

Las situaciones que condicionan a cualquier persona a estar en una situación de vulnerabilidad hacia la trata de personas son muchas. De acuerdo al Plan de Acción Mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entre los factores que hacen vulnerables a las personas, se encuentran la pobreza, el desempleo, la desigualdad, las emergencias humanitarias (conflictos armados y los desastres naturales), la violencia sexual, la discriminación por motivos de género, la exclusión y marginación sociales, así como una cultura de tolerancia respecto de la violencia contra las mujeres, los jóvenes y los niños. i

En Guatemala, de acuerdo a las cifras de la encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida y Población joven 2011 se estima que la población joven de 13 a 29 años representa el 33% del total, de ellos 40% son indígenas y 60% no indígenas. Asimismo, se estima que el 50% vive en el área rural, el 24% son analfabetos, el 15% vive en condiciones de pobreza extrema. Respecto al acceso a la educación los jóvenes en condiciones de pobreza, ruralidad, indígenas y las mujeres son los que menos acceso tienen a la escuela, se calcula que 1.8 millones de niñas, niños y jóvenes entre los 10 y 19 años están fuera del sistema escolar.

En relación al empleo, la encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2011 reporta que la Población Económicamente Activa (PEA) juvenil representa el 42% de la PEA total, el subempleo es de 56% y que existen alrededor de 800,000 jóvenes que no estudian ni trabajan.

Los datos sobre pobreza y empleo mencionados tienen una clara conexión con fenómenos sociales como son la explotación sexual, la explotación laboral y el trabajo forzado. De acuerdo al estudio exploratorio sobre los niveles de vulnerabilidad en Guatemala ante la trata de personas, realizado en el 2011 por la PDH, dos realidades colocan a la población de Guatemala en situaciones vulnerables hacia la trata de personas y explotación laboral: una se presenta en los departamentos del centro – sur y norte del país: extrema pobreza, discriminación, inseguridad alimentaria y falta de acceso a servicios de salud y educación. La segunda se vincula a los departamentos del corredor migratorio o fronterizo: crimen organizado, inseguridad ciudadana, violencia social. ***El estudio confirma que ser mujer, niña, indígena, pobre es la condición que más expone a ser víctima de explotación sexual y trata de personas.***

#### **Concordancia con políticas y planes nacionales, sectoriales y departamentales de Guatemala.**

El Proyecto es pertinente en la medida que su objetivo general de combatir la trata de personas y la explotación laboral en Guatemala responde a una de las políticas de Estado que se expresa en la “Ley para combatir la violencia sexual, explotación y trata de personas (Ley VET)” del 2009 y porque ha sido priorizado en la agenda nacional por el actual gobierno<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> De acuerdo al informe Trafficking in Person Report 2013. Department of State. United States of America: Acápita Guatemala. Junio 2013.

<sup>4</sup> Desde el primer discurso del presidente entrante de Guatemala se señala que el combate a la trata de personas constituye para su gestión un tema de prioridad en su agenda. Asimismo, la Oficina de la Vicepresidencia de la República asume el rol de liderar el combate contra la trata de personas y fortalecer la institucionalidad así como la política y la estrategia de intervención sobre el tema.

En los años previos al inicio del Proyecto, Guatemala ha diseñado un marco normativo adecuado para el combate de la trata de personas integrado por un conjunto de normas internas que responden a distintos niveles desde la Constitución Política y Código Penal hasta leyes que abordan y previenen la trata de personas.

- Constitución Política de la República de Guatemala. Establece el marco de garantías que una persona debe gozar, refiere que en materia de derechos humanos existe preeminencia de instrumentos internacionales.
- Código Penal. El artículo 202 adicionado por el Decreto 9-2009 (Ley VET) regula que constituye delito de trata de personas la captación, el transporte, traslado, retención, acogida o recepción de una o más personas con fines de explotación. El artículo señala que quien cometa este delito será sancionado con prisión de 8 a 18 años y con multa de trescientos mil a quinientos mil quetzales.
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto 27 – 2003). Establece que toda persona menor de 18 años de edad debe ser protegida contra todo tipo de explotación económica y contra la trata de personas.
- Ley VET (Decreto 9 – 2009) Contiene los principios, conceptos, derechos de las víctimas, procedimientos administrativos y reformas del código penal. Esta Ley, que entró en vigencia en Marzo del 2009, contempla la institucionalización del sistema de atención, protección, repatriación y restitución de derechos de las víctimas de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas. Asimismo, la Ley incorpora las reformas de los delitos tipificados en el Código Penal. Modificando las penas para que sean más proporcionales al daño causado a la víctima: las sanciones pecuniarias y accesorias que estableció esta nueva legislación fueron innovadoras porque alcanzan no sólo a los responsables directos, sino también a los que obtengan cualquier tipo de remuneración por el delito de trata de personas.
- Ley del Sistema de Alerta Alba – Keneth (Decreto 28 -2010).
- Ley de Adopciones (Decreto 77 – 2007).
- Ley contra la delincuencia organizada. Aplicable por incluir la trata de personas dentro de los tres grandes negocios del crimen organizado.

Asimismo, el Proyecto se enmarca en un contexto de creación, por parte del Estado, de una institucionalidad especializada para atender este delito. La ratificación del Protocolo de Palermo se constituyó en la base para la creación de instancias gubernamentales para la prevención y combate a la trata de personas. A nivel institucional, uno de los principales logros del Estado de Guatemala para trabajar en la prevención de la trata fue la creación en el 2009 de la SVET, instancia encargada de la articulación, coordinación y asesoría de todas las entidades y dependencias del estado para concretar acciones destinadas a la prevención, detección, atención, persecución y sanción de la violencia sexual y trata de personas.

En el marco del Decreto 9-2009, que contempla que la SVET puede crear y reconocer comisiones contra la trata de personas, se dio continuidad a la existencia de la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas (CIT), conformada por las instituciones de Estado, sociedad civil y organismos internacionales vinculados a la prevención y combate a la trata de personas en Guatemala, y que está

dividida en cuatro sub comisiones: Prevención; Detección, Atención, Protección y Repatriación; Persecución y sanción; Fortalecimiento Institucional<sup>5</sup>.

Otro factor que contribuye a un contexto favorable para la ejecución del Proyecto es que Guatemala contaba con una Política Pública Contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas y con un Plan Nacional de Acción Estratégico para el período 2007-2017. En dicha política y plan estratégico se delimitaron líneas de acción que guiaban las intervenciones de las distintas instituciones cuyos mandatos se encuentran vinculados con la trata de personas, en todos sus ejes: prevención, atención y protección integral, aplicación de justicia y cooperación internacional.

Finalmente, otro aspecto a destacar en relación al contexto en el cual iniciaba el Proyecto es la creación de unidades especializadas en trata en diferentes instituciones públicas como la Procuraduría General de la Nación (PGN), el MP, el Organismo Judicial (OJ), la Policía Nacional Civil (PNC) y una unidad especializada en la PDH, entre otras. Específicamente, el OJ y el MP crearon, en coordinación con instancias directamente vinculadas con la SVET, los juzgados y fiscalías específicas para atender los casos de trata de personas. Asimismo, entre agosto y setiembre del 2012 se graduaron 120 fiscales quienes pasaron a formar parte de la nueva fuerza contra este tipo de casos.

### **Concordancia con los objetivos estratégicos y resultados de la Organización Internacional del Trabajo.**

El Proyecto se enmarca en un contexto de compromiso de OIT con Guatemala en diversos ámbitos: mejora y modernización del sistema de inspección laboral; apoyo continuo a las organizaciones de trabajadores en la promoción de los principios fundamentales y derechos en el trabajo, incluyendo la eliminación del trabajo forzoso; participación activa en los procesos nacionales de trata (leyes, planes, programas, protocolos, etc.); y puesta en marcha del proyecto PRO 169, que busca la promoción de los derechos de pueblos indígenas en América Latina.

En materia de trata de personas existe un marco jurídico internacional, compuesto por un conjunto de instrumentos suscritos por diferentes países y por Guatemala en particular, para el fortalecimiento a la sanción del delito así como la atención de víctimas y las obligaciones de parte del Estado. En 1904 el Convenio de las Naciones Unidas para “suprimir la trata de blancas” dio origen a una serie de instrumentos internacionales en materia de trata de personas, que han sido ratificados por Guatemala (ver [Anexo 5](#)).

Concretamente, Guatemala ha ratificado diversos convenios de OIT sobre trabajo forzoso y trabajo infantil (29, 105 y 182), trabajadores migrantes (97), pueblos indígenas (169), e inspección de trabajo (81 y 129), que tienen concordancia con los objetivos del Proyecto así como con los objetivos estratégicos de la política sobre trata de personas en Guatemala (ver mayor detalle en el [Anexo 6](#)).

Finalmente, el Proyecto está asociado al cumplimiento del Programa de Trabajo Decente de Guatemala, específicamente al indicador *“el país, con soporte de OIT, implementará y da seguimiento a hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre del trabajo infantil”*.

---

<sup>5</sup> La CIT no solo es una instancia de coordinación entre las instituciones para prevenir y reaccionar ante casos específicos de trata de personas, sino también se encarga de la definición de mecanismos, construcción y validación de instrumentos y documentos técnicos para operativizar las acciones de prevención, identificación, referencia y combate a la trata de personas.

### **5.4.2. Validez del diseño.**

El Proyecto se inició en octubre del 2012 con una duración de 24 meses para la ejecución de los productos y con un presupuesto de \$500,000. El objetivo general es combatir la trata de personas para fines de explotación laboral en Guatemala<sup>6</sup> utilizando un enfoque basado en los derechos y centrado en la víctima.

Los objetivos inmediatos del Proyecto son tres:

1. Mejorar la prevención de la trata con fines de explotación laboral a través de la adopción de políticas pertinentes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.
2. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes y para asegurar el cumplimiento en sectores objetivos.
3. Incrementar entre los grupos vulnerables, con un enfoque de pueblos indígenas, la toma de conocimiento sobre los riesgos de la trata de personas y sobre las estrategias de prevención eficaces en las zonas seleccionadas.

El primer objetivo y los productos que forman parte de él responden al interés del gobierno de priorizar en la agenda nacional el tema de la trata de personas con fines de explotación laboral; a la necesidad de contar con una política en el corto, mediano y largo plazo (2014 - 2024) que oriente el accionar de las instituciones; a la solicitud de SVET de diseñar herramientas que orientan las acciones y procedimientos prácticos a seguir por las instituciones públicas de acuerdo a sus competencias; y a la necesidad de fortalecimiento de la SVET como institución rectora y coordinadora de la trata de personas y la explotación laboral y de las instituciones y órganos que la conforman.

En cuanto al segundo objetivo, se justifica porque si bien, como se mencionó en la sección precedente, antes del Proyecto ya existía un marco normativo adecuado para el combate de la trata de personas, este marco no era bien conocido y/o no estaba siendo lo suficientemente bien aplicado en los niveles central y locales. Y para revertir ello se necesitaba fortalecer el sistema de inspección del trabajo, el sistema de asistencia a las víctimas, y el sistema de justicia penal encargado de condenar a los responsables, garantizando que las leyes se apliquen.

En relación al tercer objetivo, si bien se habían hecho algunos esfuerzos en cuanto a la toma de conciencia sobre la existencia de la trata de personas para explotación sexual no se podía decir lo mismo de la trata para explotación laboral<sup>7</sup>. En tal sentido, se justifica visibilizar esta problemática, enfrentar sus desafíos, explicitarle a la sociedad sus niveles de riesgo y vulnerabilidad, haciendo

---

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 202 del Código Penal de Guatemala adicionado por el Decreto número 9-2009 del Congreso de la República “constituye delito de trata de personas la captación, el transporte, traslado, retención, acogida o recepción de una o más personas” (acción) “con fines de explotación” (finalidad). Y según la Política Pública contra la trata de personas y protección integral a las víctimas 2014 – 2024 la modalidad de trata con fines de explotación laboral se da cuando la trata sirve para obtener beneficios económico-laborales de las personas como horas excesivas de trabajo, tiempo de descanso inadecuado, condiciones pésimas de higiene, ausencia de seguridad social, salarios inferiores al salario mínimo, trabajar en días festivos y no remunerados, impago o retraso del pago del salario.

<sup>7</sup> Según la Política Pública contra la trata de personas y protección integral a las víctimas 2014 – 2024 a trata de personas se puede llevar a cabo con diferentes fines: prostitución ajena, cualquier otra forma de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, cualquier otra forma de explotación laboral, mendicidad, cualquier forma de esclavitud, servidumbre, venta de personas, extracción y tráfico de órganos, reclutamiento de menores de edad para grupos delictivos organizados, adopción irregular, trámite irregular de adopción, pornografía, embarazo forzado o matrimonio forzado.

énfasis en describir quién y qué es un cliente explotador, las causas, consecuencias, lugares prioritarios en donde se puede originar o verificar la explotación de las víctimas.

De acuerdo a los objetivos planteados se han planteado tres estrategias en el marco del Proyecto:

1. Formular políticas, planes y protocolos como instrumentos claves que enmarcan las intervenciones en torno a la trata de personas y la explotación laboral; y fortalecer la institución rectora de la política (SVET) así como de las otras instituciones encargadas de combatir la trata de personas. Esta estrategia corresponde al objetivo 1.
2. Fortalecer la capacidad del sistema de justicia para identificar casos y enjuiciar a los traficantes. Esta estrategia corresponde al objetivo 2.
3. Sensibilizar a grupos vulnerables (comunidades indígenas) en los riesgos de la trata para explotación laboral y en estrategias de prevención. Esta estrategia corresponde al objetivo 3.

El diseño del Proyecto ha respondido a una estrategia de intervención flexible, tratando de responder a las prioridades especialmente en materia de políticas y de capacitación de las instituciones socias, sin vulnerar los objetivos, resultados y actividades planteadas en el proyecto. La lógica vertical del Marco Lógico es coherente, los productos y las actividades responden a los objetivos del Proyecto y a los niveles de intervención planteados.

Los productos que, según el Marco Lógico, conformaban el Proyecto eran 18 (8 asociados al primer objetivo, 5 al segundo y 5 al tercero) y se les puede agrupar en los siguientes “tipos de productos”:

- Diseño de políticas, documentos y guías orientadoras de la intervención de las instituciones comprometidas en el combate a la trata de personas.
- Capacitación y asistencia técnica, diseño y transferencia de metodologías y herramientas.
- Foros, talleres, seminarios, mesas de discusión con representantes del gobierno sobre distintos temas vinculados a los objetivos del Proyecto.
- Estrategias y materiales de comunicación para la difusión y conocimiento del tema, en particular dirigido a la población en riesgo.

### **Elementos innovadores del Proyecto.**

Un elemento innovador del Proyecto ha sido la intervención paralela en distintos niveles de la institucionalidad encargada del tema de trata de personas:

- A nivel de políticas, diseñando instrumentos importantes para la intervención del estado en materia de trata de personas.
- A nivel de funcionarios capacitando a los equipos para lograr una intervención eficiente y coordinada entre las instituciones miembros de la CIT.
- A nivel de la población en riesgo sensibilizando e informando sobre el tema.

Un segundo elemento innovador fue la flexibilidad del Proyecto para responder a las demandas y necesidades de las instituciones vinculadas al tema como la SVET, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), MP, entre otras. Esta flexibilidad dio lugar a una participación conjunta en los procesos y a una apropiación de los productos y resultados que en el futuro garantiza la sostenibilidad del Proyecto.

Un tercer elemento innovador aportado por la OIT y que ha tenido muy buenos resultados ha sido la estrategia de diálogo y el trabajo consensuado de los representantes de las instituciones en torno a la elaboración de la Política y los Protocolos. El fortalecimiento de la CIT y la participación activa de sus comisiones explican el éxito de esta estrategia.

Otro elemento innovador ha sido la excelente estrategia de coordinación del Proyecto con la institucionalidad existente, en particular con SVET, la entidad responsable de la lucha contra la trata de personas, lo que ha permitido observar luego de dos años de intervención importantes cambios respecto al fortalecimiento institucional. A lo mencionado se puede añadir la capacidad de los responsables del Proyecto de promover el trabajo interinstitucional.

### **Las limitaciones del diseño.**

El diseño no ha tomado en consideración la perspectiva de género, protección de niñez y adolescentes, a pesar que, de acuerdo al documento de política pública, las mujeres, niñas, indígenas que viven el área rural son las que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas y la explotación laboral.

Otras limitaciones del diseño tienen que ver con su “lógica horizontal”:

- Si bien a nivel de productos han incluido indicadores, de cobertura y, en algunos casos de uso y aplicación, en algunos casos los indicadores son los mismos que los de las actividades que se requieren realizar para alcanzar el producto.
- Faltan indicadores de resultados, a nivel de objetivos, asociados por ejemplo a:
  - Número de denuncias de trata y de víctimas de trata.
  - % de denuncias que culminan en sentencias respetando los plazos y procedimientos establecidos en los protocolos.
  - % de denuncias que culminan en sentencias condenatorias.
- Si bien se especifican valores “de base” y metas para los indicadores de productos y actividades, estos valores no se justifican en las estadísticas existentes. Aunque las estadísticas oficiales sobre trata en Guatemala no reflejan la dimensión real de la problemática (por las razones mencionadas en la sección precedente) y tienen muchas limitaciones, pudo haberse trabajado con lo que había y posiblemente utilizar algunos supuestos.

Finalmente, la duración prevista inicialmente para la ejecución del Proyecto era reducida, tomando en cuenta que se tenía contemplado trabajar con diversas instituciones lo cual suele dificultar o demorar el cumplimiento de las actividades o productos, sobre todo cuando no se logran los acuerdos deseados con las contrapartes.

### **5.4.3. Eficacia.**

En esta sección se describe brevemente, para cada objetivo, cómo se llevaron a cabo los principales productos, cuáles fueron las contribuciones principales de la OIT en el desarrollo de estos productos, y qué factores limitaron o complejizaron el trabajo realizado.

#### **Objetivo 1 (“Mejorar la prevención de la trata con fines de explotación laboral a través de la adopción de políticas pertinentes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación”).**

Los principales productos que se llevaron a cabo en este objetivo fueron los siguientes:

El documento de Política Pública contra la trata de personas y protección integral a las víctimas 2014 - 2024.

En el 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) y la CIT elaboraron la Política Pública Contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas 2007-2017. No obstante, posteriormente se observa que dicha Política contenía vacíos importantes de carácter procedimental, de investigación de los hechos, protección de las víctimas y sanción de los responsables. Inclusive, en el 2011 la PDH dictó una resolución violatoria a los derechos humanos por la falta de implementación de dicha Política Pública.

Es en este contexto (y ante la necesidad de contar con un documento que, siguiendo el mandato constitucional, contenga los lineamientos que deben orientar las acciones públicas de corto, mediano y largo plazo en contra de la trata de personas), que se decide la actualización de la Política Pública 2014 – 2024 que, a diferencia de la anterior versión, da mayor relevancia a la prevención del delito priorizando la sensibilización y formación de capacidades institucionales, y la implementación de medidas tendientes a enfrentar con efectividad el fenómeno promoviendo cambios sustanciales en la sociedad.

El documento de Política Pública 2014 – 2024 es un producto fundamental para la institucionalidad vinculada a la trata de personas. Si bien el documento inicial fue el resultado de una consultoría de la OIT, el documento final publicado en diciembre del 2014<sup>8</sup> tiene como fortaleza ser el resultado de un amplio proceso de diálogo y consenso con los organismos del Estado, sociedad civil y la cooperación internacional, quienes formularon aportes importantes que se expresaron en líneas de intervención, acciones estratégicas y metas.

El objetivo general del documento es establecer las directrices y lineamientos para la prevención, persecución y sanción la trata de personas, garantizando la atención, protección integral y restitución de derechos de las víctimas. Los ejes estratégicos coinciden con los cuatro ejes definidos por la CIT: a) prevención; b) detección, atención, protección y repatriación; c) persecución y sanción; y d) fortalecimiento institucional<sup>9</sup>.

Cabe destacar que el documento hace explícito que la coordinación del seguimiento y la evaluación de la política es responsabilidad de la SVET, así como la importancia de asignar el presupuesto necesario para la operativización de las acciones programadas para garantizar los resultados esperados.

---

<sup>8</sup> A partir de la aprobación y publicación, el documento es de aplicación obligatoria y se constituye en el marco jurídico de actuación para todas las instituciones que luchan contra la trata de personas.

<sup>9</sup> En el [Anexo 7](#) se presentan los principios rectores, criterios orientadores, objetivos estratégicos y ejes centrales del documento de Política Pública 2014 – 2024.



En relación a este producto del objetivo 1, se debe decir que el Plan de Acción Nacional que debió acompañar al documento de política si bien fue desarrollado por el Proyecto no fue aceptado por la SVET, ya que dicha instancia trabajaría un plan anual.

#### El diseño y puesta en marcha de una CIT con una estructura que responde a los requerimientos de la política.

Si bien la CIT se había creado antes del 2009, se reactiva bajo el liderazgo de SVET quien la preside. Así, en los últimos años se desarrolló un Plan de Trabajo para la CIT, se formaron subcomisiones (atención, persecución, fortalecimiento institucional) con encargos específicos, y la CIT se vuelve una instancia de coordinación interinstitucional muy activa donde participan todas las instituciones vinculadas al tema. La CIT ha constituido un espacio importante para la discusión del documento de “La Política” y ha permitido producir un documento de consenso entre las instituciones participantes. Otro aporte importante de la CIT ha sido la propuesta de creación de la REDVET en el marco de la subcomisión de fortalecimiento institucional. Finalmente constituye un espacio de conocimiento e intercambio de experiencias entre las instituciones participantes.

Este resultado cobra mayor relevancia si se toma en cuenta la gran cantidad de instituciones involucradas y las debilidades de las mismas para el cumplimiento de su mandato, relativas a los procesos legales, al registro de atención a víctimas y referencias de casos a la priorización del tema de la trata, a los recursos humanos y financieros, a la falta de sensibilización y capacitación al personal, entre otros aspectos<sup>10</sup>.

#### El diseño, capacitación de funcionarios y puesta en marcha de las Redes Departamentales.

La propuesta de creación de las Redes Departamentales en contra de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (REDVET) responde a la necesidad de ampliar la intervención a nivel nacional con equipos representantes de diversas instituciones que coordinan sus estrategias de intervención liderados por las gobernaciones departamentales. De acuerdo a lo señalado por el Subsecretario de SVET, en la actualidad las 21 redes cuentan con una buena infraestructura, con estructura orgánica, sus propios planes de acción y son muy activas en sus intervenciones. El enfoque innovador de este instrumento abre la posibilidad de un trabajo interinstitucional bajo el liderazgo de las gobernaciones.

En el marco del Decreto 9 – 2009, que contempla entre sus atribuciones las de “*coordinar actividades y proyectos con entidades y dependencias del Estado, quienes podrán coadyuvar con la Secretaría en lo que fuere solicitado*”, y “*crear comités departamentales en el marco de las estrategias, políticas y objetivos de la Secretaría*”, la SVET inició en el 2013 un proceso a nivel nacional para generar espacios de coordinación local y fortalecer las capacidades de las instituciones en la detección, atención y protección a víctimas de trata de personas a través de la creación de REDVET. Dichas Redes están conformadas por autoridades departamentales, y se han conformado en 11 departamentos: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Petén, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Sacatepéquez, Escuintla, Retalhuleu y Quetzaltenango.

En el Proyecto se ha trabajado con estas REDVET, inicialmente con un consultor externo y luego vía la ONG ECPAT Guatemala. En cada una de las REDVET se sostuvieron reuniones de alto nivel y talleres metodológicos con los responsables de las dependencias públicas, SVET y Gobernadores Departamentales, y se elaboraron tres documentos principales: el marco referencia de la REDVET, el manual de funcionamiento, y el plan de acción para cada eje de intervención

---

<sup>10</sup> En el Anexo 8 se presentan las principales debilidades identificadas por el Proyecto, que están plasmadas en el documento “Directorio Anotado de la CIT” del 2014.

(prevención; detección, atención, protección y repatriación; persecución y sanción; fortalecimiento institucional) que incluía líneas de acción, resultados esperados, indicadores de logros, cronograma de trabajo, instituciones responsables y acciones iniciales para los primeros 6 meses.

Adicionalmente, el Proyecto llevó a cabo un proceso incidencia, formación y acompañamiento técnico a diez municipalidades del departamento de Huehuetenango<sup>11</sup>, en alianza con la ONG ECPAT Guatemala, tomando en cuenta la experiencia y posicionamiento que dicha organización tiene en el tema y en el ámbito del departamento de Huehuetenango.

Este proceso, que se desarrolló desde el espacio de la REDVET de Huehuetenango y de manera articulada con el MINTRAB y la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM, inició con la caracterización de las municipalidades, principalmente las Direcciones Municipales de Planificación (DMP), las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y las Oficinas Municipales de la Niñez, adolescencia y Juventud (OMNAJ). Luego se llevó a cabo la formación y sensibilización en el tema “Trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso” en las 10 municipalidades, el cual fue dirigido a personal municipal, de las DMP, OMM, OMNAJ e integrantes de las corporaciones municipales, así como a representantes de organizaciones comunitarias y organizaciones de mujeres de los municipios<sup>12</sup>. Adicionalmente, en 2 municipios (San Juan Ixcoy y Chiantla) se hizo acompañamiento en la planificación y seguimiento a planes municipales de incidencia para difusión y sensibilización sobre el tema, lográndose incorporar el tema de la trata en las acciones de capacitación que la municipalidad brinda a la población de sus municipios.

Según informes del Proyecto, a lo largo de este proceso de incidencia, formación y acompañamiento técnico en Huehuetenango se pudo identificar que las municipalidades cuentan con recurso humano de un gran potencial (por su vocación de servicio, capacidades técnico profesionales, y sobre todo que tienen contacto directo con la población) y que existe una voluntad política de los alcaldes municipales para dar a conocer el tema, en las esferas municipales y en la sociedad civil organizada en los municipios. No obstante, también se identificó que la dinámica de gestión es caracterizada por una atomización de actividades y procesos técnicos, políticos y sociales.

Asimismo, a raíz de los talleres de formación, se observó que la temática de la trata con fines de explotación laboral y trabajo forzoso, era aún desconocido por los participantes (tanto autoridades como personal civil), aunque sí habían escuchado sobre explotación laboral y explotación sexual, pero no tipificado como trata de personas y como un delito penalizado con el código penal. Luego de la formación recibida, los participantes reconocían que en sus contextos comunitarios estaba presente la problemática, con los campesinos que migran a las fincas a prestar su mano de obra. Finalmente, la mayoría de los participantes manifestaron su inquietud sobre la credibilidad del sector justicia para la aplicación eficaz de las leyes que sancionan el delito de trata de personas y sobre todo en la modalidad de explotación laboral y trabajo forzoso.

---

<sup>11</sup> Estas municipalidades son San Andrés Cuilco; San Gaspar Ixchil; Santa Bárbara, San Rafael Petzal; Malacatancito; Chiantla; Todos Santos Cuchumatán; San Juan Ixcoy, Aguacatán y Santa Eulalia. Fueron seleccionadas bajo los siguientes criterios: a) alta incidencia de casos de trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso; b) estar ubicados en el corredor de la frontera sur del departamento de Huehuetenango; c) que tengan flujo migratorio de trabajadores; y d) municipios con población indígena; e) municipios donde las municipalidades cuentan dentro de sus estructuras con Oficinas Municipales de Niñez, Adolescencia y Juventud.

<sup>12</sup> Esta formación se dio a través de talleres, a los cuales asistieron entre 10 y 20 personas por municipalidad.

## Los Protocolos de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de las víctimas de trata de personas, y de Protección y Asistencia a las víctimas de trata.

El Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Repatriación de Víctimas de Trata de Personas fue un aporte del Proyecto compartido con United States Agency for International Development (USAID). A solicitud de la CIT, se inicia una revisión colectiva del protocolo anterior y se identifica la necesidad de replantearlo. Con la misma metodología de trabajo del documento de políticas y luego de una serie de reuniones se construye y valida el nuevo protocolo publicado en el 2013. Los nuevos lineamientos orientan la interacción de las instituciones del Estado para “apoyar el retorno seguro de las víctimas de trata de personas a sus países de origen o a terceros países sin perjuicio del proceso de regulación migratoria en Guatemala, si las condiciones de seguridad lo permiten”<sup>13</sup>.

El Protocolo de Atención y Asistencia de Víctimas aún no ha sido publicado. El objetivo del protocolo es orientar el accionar de las instituciones responsables de brindar atención integral y especializada a las víctimas de trata de personas. Tiene como líneas de intervención: a) la creación y actualización de rutas de actuación interinstitucional; b) la identificación de mecanismos y actores que brindan atención especializada; c) La creación y mantenimiento de registros estadísticos de atención; y d) la habilitación de espacios y servicios de atención especializada.

### Productos que no lograron ser culminados.

Los siguientes productos estaban previstos en el diseño pero no lograron ser culminados:

- El documento de política en torno al combate de la trata de personas y explotación laboral que debieron realizar las organizaciones sindicales no terminó en un producto. No obstante, sí se realizaron las capacitaciones.
- El documento de política con la posición de las organizaciones empresariales frente a la trata de personas no se elaboró porque dichas organizaciones ya tenían una posición política sobre el tema y no consideraban necesario plantear un nuevo documento.

El no cumplimiento de estos dos productos es una debilidad del Proyecto, que podría convertirse en una oportunidad para una próxima etapa si se desarrolla una estrategia donde converjan los intereses de los mandantes con aquellos planteados por el Proyecto. La participación de las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales a través de documentos que planteen su posición sobre el tema de trata de personas (productos esperados) podría abrir la oportunidad para una participación activa de estas organizaciones en la lucha contra la trata de personas.

- La difusión de los documentos asociados a este primer objetivo no ha podido realizarse hasta la fecha debido a los retrasos en los procesos de elaboración, búsqueda de consenso y publicación de los documentos. Es el caso del documento sobre la Política Pública que recién ha sido publicado en diciembre del 2014 y se iniciará su difusión en enero del 2015 a cargo de SVET. En la misma situación se encuentra el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de las víctimas, que si bien ya ha sido publicado y se encuentra a cargo de la sub-comisión de atención de la CIT que dirige el MINEX, no se

---

<sup>13</sup> Tomado del Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de víctimas de trata de personas. SVETp.5

tiene conocimiento de la estrategia y resultados de la difusión del mismo. En tanto, el Protocolo de Protección y Atención a las víctimas de trata a cargo de la SBS ha sido aprobado recientemente y se encuentra en proceso de publicación y será también difundido una vez culminado el Proyecto el año 2015.

## **Objetivo 2 (“Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes y para asegurar el cumplimiento en sectores objetivos”).**

En el marco de este segundo objetivo, se ha capacitado en trata de personas y explotación laboral a personal del MINTRAB, la Fiscalía, el MP, la PNC y el OJ. Se espera que la capacitación brindada haya ampliado el conocimiento sobre el tema, sobre el alcance de las funciones de cada institución y, más aún, que aumente la eficiencia de las intervenciones de cada institución así como la coordinación entre ellas. La ausencia, desde el diseño del Proyecto, de indicadores de resultados, a nivel de objetivos; y la falta de información sobre el impacto de la intervención del Proyecto en las capacidades de los funcionarios que recibieron estas acciones de formación no permiten ser más concluyentes respecto a si se consiguieron o no los resultados esperados en este objetivo.

Estaba previsto en el diseño del Proyecto que el proceso de capacitación iba a tomar como modelo un programa *e-learning* diseñado por la OIT que iba a ser traducido y adaptado a la realidad del país, y que se aplicaría la estrategia de formación de formadores para que los capacitados se convirtieran también en futuros capacitadores. En la práctica, no se dio ninguna de estas estrategias, sino que los funcionarios de las diferentes instituciones fueron capacitados sobre la trata de personas, a través de distintos cursos, talleres o reuniones de intercambio de información de acuerdo a su especialidad.

### Inspectores del MINTRAB.

El Proyecto trabajó de manera conjunta con el MINTRAB para fortalecer la Dirección de Inspectoría de Trabajo a través de la elaboración del Protocolo de la Inspección General de Trabajo (IGT) para la detección y referencia de casos de trata de personas y de capacitaciones especializadas.

El Protocolo es la guía de carácter conceptual que orienta las acciones y los procedimientos prácticos y viables a seguir por instituciones públicas que de acuerdo a sus competencias y mandatos tienen la responsabilidad de cumplir funciones establecidas y lograr un objetivo común<sup>14</sup>. En el caso de la IGT, el objetivo del protocolo es “orientar el trabajo de inspección de tal manera que les permita identificar, si dentro de las relaciones de trabajo existen indicios y evidencias de ilícitos penales relacionados con el delito de trata de personas especialmente en las modalidades de trabajo forzoso y explotación laboral”<sup>15</sup>.

El Protocolo incluye los principios rectores y criterios básicos de intervención, el marco legal (normativa internacional y nacional), la competencia institucional de los inspectores de trabajo del MINTRAB, y principalmente los procedimientos de detección y referencia en casos de trabajos peligrosos (delito de empleo de personas menores de 18 años en actividades lesivas a su integridad y dignidad) y en casos de trata de personas con fines de trabajo forzoso o explotación laboral. Constituye una herramienta útil, ágil y muy completa para el trabajo de los inspectores, quienes ya vienen operando y coordinando con las instituciones correspondientes como la SVET y la PNC.

---

<sup>14</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social, “Protocolo de la Inspección General de Trabajo para la detección y referencia de casos de trata de personas”. P.7, 2013.

<sup>15</sup> Ob. Cit. P. 7

Asimismo, el Proyecto en el marco de su colaboración con el MINTRAB y en particular con la IGT ha publicado “El Manual para Inspectores de Trabajo: El trabajo forzoso y la trata de personas”, donde se señala que los inspectores de trabajo juegan un papel clave en la medida que disponen de herramientas para advertir con diligencia indicios iniciales de lo que podría convertirse en situaciones de trabajo forzoso<sup>16</sup>.

Respecto a las capacitaciones, en el 2013 se realizaron diversos talleres a nivel nacional, en el que participaron 337 personas, principalmente inspectores de trabajo pero también funcionarios de la Dirección General de Migración (del Ministerio de Gobernación), investigadores de la División Especializada en Investigación Criminal de la PNC, Fiscales y Auxiliares Fiscales de la Fiscalía contra la Trata del MP, y Auxiliares Departamentales de la institución del PDH. El objetivo de los talleres era que los participantes conozcan el objetivo y contenido del Protocolo de la IGT, así como los elementos del delito de trata de personas y los indicadores de la posible existencia de este delito en el ámbito laboral.

De acuerdo a los informes del mismo Proyecto sobre la capacitación brindada, luego de la misma, el 50% de los capacitados diferenciaban entre trata de personas y delitos migratorios. Asimismo, el 85% tenía conocimiento total de los elementos conceptuales, el 91% conocimiento total de los principios rectores del protocolo, 49% conocimiento total de la legislación laboral internacional, y 74% evidencia conocimiento del procedimiento de detección de trata de personas.

En estos mismos informes también se identifican algunas dificultades que podría tener la aplicación del Protocolo: la falta de tiempo para poder entrevistar a todos los trabajadores cuando se hacen inspecciones grupales<sup>17</sup>; que el entrevistado no proporcione la información por miedo a perder su trabajo; el temor de los inspectores por las repercusiones que puedan darse en su contra; la carencia de recursos (vehículos para movilizarse, combustible, fotocopiadora, útiles de oficina) en las sedes de la IGT; y la cantidad excesiva de casos que los inspectores que pueden impedir prestar mejor atención al llenado de las boletas.

#### Fiscales, jueces, magistrados y policías.

En cuanto a la Fiscalía, el Proyecto habría contribuido al fortalecimiento de la Unidad Contra la Explotación Laboral y el Trabajo Forzoso a través de la formación especializada contra la trata de personas, y del apoyo a una mejor coordinación con la PNC para la investigación de los casos. Específicamente, con los fiscales se desarrolló un taller, en el que participaron 122 personas, sobre litigio estratégico, intercambio de experiencias y de casos sobre trata de personas.

Con los jueces y magistrados, el Proyecto habría contribuido al fortalecimiento de los Tribunales de Primera Instancia y de Apelaciones vía formación a partir de la elaboración de un módulo específico para los jueces. Específicamente, el Proyecto organizó un Foro de discusión sobre la Trata de Personas con fines de trabajo forzoso, en el que participaron 140 personas.

Con la PNC se desarrolló un taller con la Unidad de Niños y Adolescentes con el objetivo de capacitarlos y sensibilizarlos sobre el tema de explotación laboral y trata, incidiendo en el trato que hay que brindar a las víctimas. En el curso participaron 48 policías.

---

<sup>16</sup> Manual para los inspectores de trabajo: El trabajo Forzoso y la trata de personas. 2013, P.5

<sup>17</sup> En este aspecto, los informes resaltan la necesidad de repasar a los inspectores la facultad coercitiva que tienen de poder ingresar a los lugares de Trabajo, de conformidad con el Acuerdo Ministerial 106-2011 que es el “Instructivo de procedimientos en casos de resistencia a la labor inspectiva de los Inspectores de Trabajo”, ya que algunos escriben como dificultad, el que un patrono no los deje ingresar a los lugares de trabajo o no permita la entrevista de trabajadores.

Respecto a los funcionarios de SVET, el subsecretario y otros funcionarios del sector público vinculado al tema participaron en un curso en Turín sobre trata de personas.

#### Otros productos del segundo objetivo del Proyecto.

El Proyecto elaboró y publicó un documento que contiene la recopilación y sistematización de una base de datos de sentencias judiciales relativas a la trata de personas, trabajo forzoso y explotación laboral, y sus modalidades en distintos países de América Latina. Los casos recopilados evidencian aspectos fundamentales para el análisis de las decisiones judiciales en la materia. Por cada caso se analizan las sentencias de primera y segunda instancia penal, así como las acciones de protección de derechos humanos promovidos por las víctimas así como por los culpables.

En el informe del Proyecto, asociado a este producto<sup>18</sup>, se comenta que solamente en algunos países hubo apertura de los Organismos Judiciales para permitir el acceso a las sentencias relativas al delito de trata de personas. También se señala que si bien aún es reducido el número de sentencias en América Latina Latinoamérica relativas al delito de trata de personas con fines de explotación laboral, se observa un avance en los últimos cinco años en comparación con décadas anteriores. Asimismo, un importante número de investigaciones surgen de la denuncia por parte de las víctimas, en cambio muy pocas veces son consecuencia de labores de investigación por parte de las autoridades policiales, y ninguno de los casos recopilados surgieron de procesos de inspección por parte de la Inspección del Trabajo de los países analizados.

Algunas críticas recibidas a este producto es que en algunos de los casos presentados, hay sentencias que aún contienen disposiciones y razonamientos alejados del espíritu internacional del delito, y que en general faltaron ejemplos de elementos probatorios, que son tan importantes para el desarrollo de futuras intervenciones.

#### Factores externos al Proyecto relevantes para el objetivo de mejorar las capacidades de los sistemas de justicia penal y laboral.

Durante el período en que se ejecutó el Proyecto, se ha incrementado la cantidad de inspectores de trabajo, de profesionales en la Unidad de Investigación contra la Trata de la PNC, y de personal en la Fiscalía de Sección contra la Trata de Personas. De esta manera, las instituciones involucradas en la temática de la trata de personas cuentan con mayor capacidad instalada para atender y resolver más denuncias.

No obstante, según los Informes de Situación de Trata de Personas en Guatemala 2011, 2012 y 2013 de PDH también hay otros factores que limitan la capacidad de investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes, como por ejemplo que en los procesos de investigación penal y de protección a las víctimas no existe una coordinación entre la PNC y el MP, identificándose que existe diferente información entre las dos instituciones en un mismo caso. Otra debilidad en cuanto a la investigación es que el MP tiene un enfoque reactivo al delito, sin integrar estrategias de una investigación de búsqueda proactiva de casos como política institucional. Un tercer aspecto preocupante es la prolongada duración de los procesos, para llegar a una sentencia: el reporte de tiempo de sentencia de casos ingresados de enero 2012 a enero 2013, elaborado por el OJ, señala que existen juicios sobre trata de personas que han llevado 532 días (año y medio).

Asimismo, años atrás existía el Proyecto “Programa de Restitución de Derechos a las Víctimas de Explotación Sexual y Trata de Personas”, dirigido por la SVET, que buscaba que las víctimas de trata de personas puedan ejercer su derecho a ser compensadas, recibir resarcimiento y a la

---

<sup>18</sup> “Sistematización de Sentencias Judiciales en materia de trata de personas, trabajo forzoso, explotación laboral y trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso”.

restitución plena de sus derechos por parte del Estado. Inclusive, a partir de la Ley VET se creó en el 2011 el Programa de Resarcimiento a Víctimas, con el objetivo de apoyarlas en el proceso de recuperación psicológica, social y laboral. Sin embargo, un año después el programa fue cerrado, aduciendo que había muy pocas beneficiarias.

Finalmente, cabe destacar los esfuerzos conjuntos entre el Estado y la sociedad civil en lo que respecta a los albergues especializados en materia de atención a víctimas de trata de personas desde un enfoque integral, donde se brinda atención psicológica, albergue y abrigo, así como asesoría y asistencia legal gratuita a las víctimas. Existen en el país 4 de estos albergues, 2 dirigidos por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS) y otros 2 por organizaciones de la sociedad civil (Refugio de la Niñez<sup>19</sup> y Asociación La Alianza).

**Objetivo 3 (“Incrementar entre los grupos vulnerables, con un enfoque de pueblos indígenas, la toma de conocimiento sobre los riesgos de la trata de personas y sobre las estrategias de prevención eficaces en las zonas seleccionadas”).**

Tradicionalmente, la atención del Estado de Guatemala para la prevención<sup>20</sup> de la trata de personas ha sido débil e insuficiente, en especial en las instituciones que por su naturaleza deberían liderar las acciones en dicho campo. Ante ello, la Política Pública contra la trata de personas señala que deberían diseñarse estrategias de comunicación social conjunta entre las instituciones que conforman la CIT, buscando tener unidad de mensajes, con pertinencia étnica, de género y edad en la prevención.

En tal sentido, este objetivo está relacionado con la prioridad que establece la ley de sensibilizar a los grupos vulnerables sobre el tema de la trata, en este caso la población indígena. La campaña de sensibilización fue desarrollada por el Proyecto con la ONG ECPAT en lugares seleccionados por esta institución y se espera que las lecciones aprendidas sean incorporadas en el diseño futuro de una campaña y estrategia nacional de comunicación de sensibilización de personas en riesgo de ser víctimas de trata.

El primer producto en este tercer objetivo fue el desarrollo de una línea de base o diagnóstico que dio cuenta de las características de las poblaciones en riesgo, las actividades donde se manifiestan la trata de personas, el conocimiento que tienen las poblaciones sobre el tema, a que medios de comunicación acceden con más frecuencia, y otros aspectos que permitieron diseñar una campaña de sensibilización objetivo del Proyecto. La línea de base se aplicó en cuatro departamentos: Quetzaltenango, Huehuetenango, San Marcos y Quiché. Algunas de las conclusiones de esta línea de base fueron las siguientes:

---

<sup>19</sup> Al respecto cabe resaltar que en el 2009 la OIM con el apoyo de la USAID inició un proyecto con El Refugio de la Niñez con el objetivo de brindar asistencia integral directa con enfoque de derechos humanos a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, incluyendo albergue temporal el cual atiende las necesidades básicas de las víctimas.

<sup>20</sup> La Ley VET define la prevención como “la preparación y la disposición de medios para evitar la violencia sexual, la explotación y la trata de personas, antes de su manifestación, mediante la intervención directa sobre sus causas y los riesgos de incurrir en ellas”.

- La explotación laboral y trabajo forzoso se manifiestan principalmente en las actividades de agricultura, trabajo doméstico y trabajo en la calle.
- Las víctimas o personas en riesgo son en su mayoría pobres o en extrema pobreza y del área rural de los departamentos.
- La migración temporal en tiempo de cosecha es una tradición de subsistencia que trasciende generaciones.
- El bajo número de casos reportados se debe a alta tolerancia, desconocimiento y miedo.
- Es probable que las comunidades vulnerables sean más propensas a escuchar radio; mientras que algunas comunidades más cercanas a la cabecera departamental pueden tener acceso a televisión.
- En vista de que no se ha realizado antes una campaña rural y específica sobre estas modalidades de la trata de personas, se recomendó un primer acercamiento enfocado en dar a conocer la problemática.

El segundo producto fue el diseño de materiales de comunicación dirigidos a comunidades vulnerables con el objetivo de explicar la problemática de la trata. Estos materiales fueron un video educativo que explica qué es la trata de personas, en qué consisten las modalidades de explotación laboral y trabajo forzoso, qué constituye un crimen y dónde se puede denunciar; dos versiones de folletos escritos en el mismo sentido del video educativo; y dos versiones de spots radiales en MAM (lengua indígena).

El tercer producto fue la aplicación de una prueba piloto para desarrollar la campaña de sensibilización, capacitación e información. Fue implementado por la ONG ECPAT Guatemala en dos municipios de Huehuetenango (San Ildefonso Ixtahuacán y La Democracia), los que a su vez fueron seleccionados por su alta incidencia de casos de trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso, por estar ubicados en el corredor de la frontera sur del departamento de Huehuetenango, por tener un importante flujo migratorio de trabajadores, y por contar con altos índices de población indígena.

Como parte del desarrollo de la campaña, fue necesario posicionarla al interior de la REDVET de Huehuetenango, por ser un espacio interinstitucional donde se aborda la problemática de la trata. De acuerdo al informe de ECPAT en el municipio de San Ildefonso se capacitaron a 569 personas, en La Democracia 548 y en Huehuetenango 65 personas. Asimismo, durante un mes se pasaron en dos radios locales en San Ildefonso y una en La Democracia un total de 270 emisiones radiales con mensajes culturalmente contextualizados a la zona en el idioma de la población objetivo el MAM.

La evaluación realizada a la campaña piloto, que es el cuarto producto del tercer objetivo del Proyecto, recoge elementos importantes y lecciones aprendidas para el diseño futuro de un programa de capacitación y sensibilización en áreas rurales:

- Para la población de los distritos seleccionados la trata de personas no es un problema que afecta a la comunidad sino más bien una forma de vida.
- Las capacitaciones han permitido lograr aprendizajes sobre el tema en la población.
- Es muy importante el uso del idioma nativo y los materiales son correctos.



- La intervención de las REDVET es clave para el logro de resultados y para conseguir efectos multiplicadores.
- El proceso de sensibilización y aprendizaje sobre el tema es un proceso largo.

### **Contribución de la OIT.**

De acuerdo a lo manifestado por representantes de las diferentes instituciones que fueron entrevistadas durante la misión de campo, el aporte del Proyecto de la OIT ha sido fundamental en materia de diseño de políticas y protocolos, y de fortalecimiento institucional de la SVET y reorganización de la CIT. Asimismo, se reconoce la contribución de OIT en cuanto a al diseño y la estrategia de posicionamiento del tema tanto a nivel público como privado por su flexibilidad frente a las necesidades de las instituciones involucradas, por su capacidad de coordinación interinstitucional y el acompañamiento a los procesos, y por los productos y materiales desarrollados que han respondido a los retos planteados.

En relación al primer objetivo del Proyecto, la OIT ha brindado asistencia técnica a la SVET para el mejoramiento y fortalecimiento de los esfuerzos interinstitucionales en materia de la prevención de la trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso. En cuanto al documento de Política Pública, fue un proceso impulsado y apoyado por OIT. Respecto a las REDVET, los aportes específicos de la OIT fueron la propuesta de estructura orgánica de las redes, el apoyo a su implementación, el diseño de mecanismos y herramientas y de la capacitación de los funcionarios. Y en relación a los Protocolos, OIT brindó asistencia técnica y financiamiento para la reformulación de los protocolos de atención y repatriación, considerando buenas prácticas y lecciones aprendidas de los últimos casos; y también aportó en las capacitaciones realizadas, y en los talleres y charlas de actualización a los funcionarios.

Respecto al segundo objetivo, la labor desarrollada por el Proyecto en relación al fortalecimiento de la IGT, a través de las capacitaciones, ha sido mencionada por la Viceministra de Trabajo como un aporte fundamental en la medida que ha permitido cumplir con los convenios 812 y 129 sobre inspecciones de trabajo y contar con un mayor número de recursos humanos especializados en el tema de trata de personas y explotación laboral, lo que a su vez facilita una labor más eficiente particularmente en lugares fuera del departamento de Guatemala vinculados a empresas del sector agricultura.

En cuanto al tercer objetivo, los materiales de difusión proporcionados por OIT han sido insumos bien trabajados, claros, que transmiten conocimientos básicos sobre la trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso, consistentes entre sí en conceptos, en información para su identificación e información para la referencia de casos.

### **Resumen del nivel de ejecución de los objetivos y productos del Proyecto.**

El siguiente cuadro resume lo que logró hacer en cada uno de los productos previstos en el diseño del Proyecto.

**Cuadro 1. Resumen del nivel de ejecución de los productos previstos en el diseño del Proyecto.**

<b>OBJETIVOS -PRODUCTOS</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>COMENTARIOS</b>
<b>Objetivo 1: Combatir la trata de personas</b>		
<b>P.1 Documento de política pública</b>	Documento concluido y publicado	Constituye el producto más importante, discutido a nivel de la CIT. Producto del consenso interinstitucional.
<b>P.2 Plan Nacional de Acción</b>	Se diseñó una propuesta que no fue aceptada por la SVET.	La SVET preparará planes de acción anuales.
<b>P.3 Guía de capacitación para hacedores de política</b>	Se diseñó una propuesta que fue entregada a SVET.	Hasta diciembre del 2014 no hubo una respuesta de parte de SVET
<b>P.4 Organizaciones de trabajadores capacitados elaboran un documento de políticas.</b>	Se capacitó a las organizaciones sindicales pero no elaboraron el documento.	No consideraron necesario contar con un documento de política sobre el tema.
<b>P.5 Documento de política elaborado por organizaciones empresariales.</b>	No se elaboró el documento.	Señalaron que ya tenían una posición sobre el tema en el marco de sus políticas.
<b>P.6 Autoridades departamentales y municipales de zonas vulnerables reciben capacitación para la prevención de la trata de personas</b>	Se conformaron las Redes Departamentales y a través de ellas se capacitó a los funcionarios.	La conformación de las Redes y el diseño de su estructura orgánica, han facilitado los procesos de capacitación de los funcionarios y le han dado una dimensión nacional.
<b>P.7 Ampliación del Protocolo de repatriación de las víctimas.</b>	Documento publicado por la SVET.	Se propuso y diseñó un nuevo documento de protocolo aceptado por la SVET.
<b>P.8 Protocolo de protección y asistencia a las víctimas.</b>	Documento elaborado.	El documento se encuentra en proceso de publicación, será difundido el próximo año.
<b>Objetivo 2: Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral</b>		
<b>P.1 Herramienta de e-learning sobre trata de personas traducida al español y adaptada al país.</b>	No se llegó a traducir.	No se aplicó la herramienta propuesta.
<b>P.2 Inspectores de trabajo, jueces, policías y fiscales capacitados en trata de personas utilizando el modelo de formación de formadores.</b>	Se realizaron todas las capacitaciones previstas para cada uno de los grupos mencionados.	Si bien no se tiene una encuesta de satisfacción de los participantes, los dirigentes de las instituciones mencionadas señalaron que las capacitaciones mejoraron los conocimientos de los funcionarios participantes y sus capacidades de intervención.
<b>P.3 Distribución de recursos disponibles para referencia, asistencia y repatriación de víctimas.</b>	Se realizó la distribución.	
<b>P.4 Sistematización de casos judiciales sobre trata de personas</b>	Se elaboró un documento, sobre sentencias judiciales en materia de trata de	El documento ha sido publicado por OIT y contiene experiencias a nivel de América Latina.

	personas, explotación laboral.	
<b>P.5 Se establece asociación de litigio en trata para la explotación laboral.</b>	Se realizó una mesa de trabajo sobre explotación infantil. Se organizó una experiencia de rescate en la que participaron funcionarios de la SVET, PGN, PNC, y OJ, y en la que se rescataron 43 víctimas y a 4 traficantes se les inicio el proceso.	
<b>Objetivo 3: Sensibilizar a los grupos vulnerables</b>		
<b>P.1 Línea de base y evaluación de impacto.</b>	Ambos productos se desarrollaron.	La línea de base permitió a ECPAT contar con información para el diseño de la estrategia de sensibilización.
<b>P.2 Estrategia de sensibilización.</b>	El producto ha sido elaborado por ECPAT.	
<b>P.3 Materiales para campañas de sensibilización.</b>	OIT diseñó diversos materiales, incluido un video para la sensibilización a las poblaciones en riesgo.	Los materiales se desarrollaron en consulta con SVET.
<b>P.4 Piloto de actividades de sensibilización.</b>	Se desarrolló la prueba piloto de sensibilización en dos municipios del departamento de Huehuetenango.	La intervención ha permitido contar con nuevos elementos y lecciones aprendidas para el diseño del programa nacional de sensibilización.
<b>P.5 Organizaciones indígenas informadas.</b>	La intervención piloto dio lugar a que la población vulnerable de los distritos seleccionados y sus organizaciones se informen del tema.	

*Fuente: Informes diversos de los consultores de la OIT, documentos publicados, entrevistas a funcionarios de las diversas instituciones socias y al coordinador del Proyecto.*

#### **5.4.4. Efectividad de la gestión.**

Durante los primeros 17 meses que ha durado el Proyecto (octubre 2012 – febrero 2014) la coordinación del mismo estuvo a cargo de Karina Javier, y en los últimos 10 meses (marzo 2014 – diciembre 2014) la coordinación la asumió José Alberto Villagrán. Desde el inicio la gestión se caracterizó por el liderazgo de la coordinadora y la orientación del Proyecto al servicio de las instituciones beneficiarias..

En tanto, la SVET fue la contraparte más importante en la medida que constituye el organismo responsable de velar y dar cumplimiento a la Ley VET. Además, tiene a su cargo el cumplimiento de las políticas y planes relacionados con la trata de personas. Casi paralelamente al inicio del Proyecto y por tratarse de un tema de prioridad nacional, la SVET se encontraba en un proceso de fortalecimiento institucional con la finalidad de cumplir con el servicio encomendado. En este contexto, el equipo inicial y líder del proceso de fortalecimiento de SVET vio en el Proyecto una

oportunidad de alianza con la OIT quien, a través del Proyecto, acompañó el proceso de fortalecimiento institucional y colaboró permanentemente en el desarrollo de productos y resultados claves para la SVET y la institucionalidad que lideraba.

En síntesis, la confluencia de objetivos y propósitos similares entre las dos instituciones (OIT y SVET) así como el liderazgo político y de gestión de las autoridades de la SVET junto con la motivación y empuje de la coordinadora fueron factores claves que facilitaron el desarrollo del Proyecto y el logro de los objetivos planteados.

El aporte y apoyo de la OIT, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los representantes de las diferentes instancias con las cuales ha coordinado el Proyecto, se percibe como muy importante en la medida que sus servicios han sido de calidad y han respondido a las necesidades de los beneficiarios. Lo definen también como oportuno en la medida que ha intervenido en una coyuntura de cambios y de posicionamiento en la que la OIT ha prestado servicios claves en los tres niveles de intervención que desarrolló el Proyecto.

A nivel de la política (primer objetivo del Proyecto) la OIT ha colaborado con la propuesta de la Política Pública, documento central para la estrategia de intervención de la SVET así como con los protocolos y las guías. A nivel de la capacitación de los funcionarios (segundo objetivo del Proyecto) los programas y materiales desarrollados han contribuido a incorporar procesos de aprendizaje sobre el tema y formar equipos capacitados y eficientes. Y a nivel de la sensibilización a la población (tercer objetivo del Proyecto) la experiencia piloto permitirá diseñar un proceso de sensibilización nacional con una política de comunicación brindando información relevante a la población en riesgo.

La relación del Proyecto con la OIT de Costa Rica ha sido fluida, las coordinaciones respecto al apoyo administrativo han tenido respuestas rápidas y en cuestiones técnicas ha contado permanentemente con el apoyo de la oficina.

En el siguiente cuadro se resume cuál ha sido la relación del Proyecto con los actores involucrados en su ejecución y la participación de cada uno de ellos.

**Cuadro 2. Mapa de actores involucrados en la ejecución del Proyecto.**

<b>Actores</b>	<b>Institución</b>	<b>Características</b>
<b>Equipo del Proyecto</b>	OIT	Por las características del diseño del Proyecto y para lograr una intervención más eficiente se ha trabajado con un coordinador quien de acuerdo a las necesidades de los componentes y productos ha contratado consultores externos.
<b>Beneficiarios</b>	Población indígena ubicada en las zonas de alto riesgo. Funcionarios de las distintas instituciones gubernamentales que intervienen en el combate contra la trata de personas.	La selección de los beneficiarios ha sido la correcta. El fortalecimiento institucional, el desarrollo de herramientas, documentos y protocolos para orientar la intervención de los funcionarios, y la capacitación para mejorar el conocimiento de los funcionarios sobre el tema ha permitido reactivar la institucionalidad relativa a la trata de personas y contar con instituciones activas y eficientes en su accionar.
<b>Consultores</b>		Los consultores son profesionales especialistas en los temas tratados. Fueron seleccionados tomando en cuenta las características del producto y en común acuerdo con las instituciones hacia las cuales iba dirigido el producto.

Actores	Institución	Características
Socios del Proyecto	SVET	La SVET ha sido la principal contraparte del Proyecto, dado el rol que desempeña en el combate a la trata de personas. La relación institucional del Proyecto con SVET ha sido permanente desde el inicio del Proyecto y se ha dado en cada uno de los objetivos
	CIT	La CIT tuvo a su cargo la discusión y el debate sobre el documento de la política pública, cuya propuesta inicial fue un producto del Proyecto de la OIT. El Proyecto colaboró con la CIT proponiendo una estrategia de participación de la institucionalidad activando las sub-comisiones.
	Redes Departamentales	Las Redes Departamentales son un producto clave en la medida que han dado dimensión nacional a la intervención de SVET y constituyen un espacio donde las instituciones desarrollan sus planes de acción anual y coordinan la intervención. Existen en 21 departamentos del país, son muy activas, y cada una tiene su propio estilo de organización y de intervención de acuerdo a las características de cada departamento. Las gobernaciones son las encargadas de liderarlas.
	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	La colaboración institucional del Proyecto con el Ministerio, específicamente con la IGT, fueron dos productos: el Protocolo de la Inspección General de Trabajo para la detección y referencia de casos de Trata de Personas; y la capacitación de los inspectores en materia de trata de personas, que incluyó la reimpresión del “Manual para inspectores de trabajo” en colaboración con la embajada de Francia en Guatemala.
	Ministerio Público – Fiscalía de trata de personas	La OIT ha colaborado con capacitaciones a los funcionarios acerca de la trata, difusión de experiencias de otros países, y el debate de ideas sobre cómo intervenir de manera más eficiente. Ha apoyado con pasantías a Brasil y Argentina para conocer la experiencia de intervención de los países y con el financiamiento de un curso en Turín sobre explotación laboral y trabajo forzoso. En relación a este último, el fiscal en materia de trata de personas señaló que fue un curso muy productivo porque el contenido del curso incorporaba el estudio de marcos legales sobre el tema, de convenios, el análisis de casos prácticos.
	ONG ECPAT Guatemala	En el marco del tercer objetivo del Proyecto (sensibilización) ha desarrollado la línea de base, la experiencia piloto, materiales de comunicación para la experiencia piloto y el producto final ha sido una evaluación de la experiencia con recomendaciones y lecciones aprendidas para ser aplicadas en el diseño del proceso de sensibilización nacional.

*Elaboración propia a partir de las entrevistas sostenidas durante el trabajo de campo.*

### **Limitaciones en la gestión del Proyecto.**

Las principales limitaciones identificadas en torno a la gestión del Proyecto son las siguientes:

- No se contó con un plan de seguimiento que implicara procesos continuos de revisión de las actividades y de la ejecución del Proyecto. La ausencia de este instrumento y de indicadores de resultado impidió realizar un acompañamiento cercano a los procesos de intervención.

Por ejemplo, en relación al primer objetivo, la guía de capacitación para hacedores de política (producto importante en el marco del Proyecto) fue presentada a SVET y hasta el momento de la evaluación no se conoce el destino de la misma. Lo mismo puede señalarse sobre el Plan de Acción, se realizó una consultoría sobre el tema pero no fue aceptada por SVET, no es claro si el producto no respondía a los requerimientos de la SVET, o fueron otras las razones por las que no incorporaron la propuesta. Y también con los documentos de política solicitados a los mandantes (empleadores y trabajadores), por razones diversas no se logró su participación. En todos estos casos, es muy probable que con un mejor acompañamiento y seguimiento de las actividades realizadas se hubiera logrado mejores resultados.

- Un solo miembro en el equipo, el coordinador, es insuficiente para el desarrollo de múltiples actividades, especialmente cuando se trata de un Proyecto con varias contrapartes e instituciones públicas y privadas con las cuales hay que coordinar. El trabajo de coordinación interinstitucional es delicado, requiere de tiempo y de buenos servicios. Para la segunda etapa se sugiere contratar un especialista, por lo menos a medio tiempo, que comparta con el coordinador las estrategias de intervención.
- La ausencia de información cuantitativa que acompañe los resultados de la intervención no ha permitido sustentar los cambios producidos en la intervención del Proyecto.

#### 5.4.5. **Eficiencia.**

El presupuesto del Proyecto era \$500,000 y hasta el 15 de Diciembre del 2014 (es decir, quince días antes de su culminación) había ejecutado \$467,621<sup>21</sup>, es decir, el 94%. Este alto nivel de ejecución financiera, sumado a que, como se mostró en una de las secciones precedentes, se han llevado a cabo la mayoría de los productos previstos, revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con la mayoría de las metas físicas.

#### **Ejecución financiera del Proyecto según tipo de gastos y según año de ejecución.**

La distribución del presupuesto ejecutado según tipo de gasto revela la importancia relativa de las capacitaciones (que representa casi el 30% de lo ejecutado), lo cual se explica porque en cada uno de los objetivos del Proyecto se han llevado a cabo capacitaciones para alcanzar los resultados esperados (a funcionarios de las REDVET y municipalidades, a inspectores de trabajo, fiscales, jueces y magistrados, policías, entre otros).

El otro rubro importante es el honorario del coordinador nacional del Proyecto (que también representa casi el 30% de lo ejecutado), lo cual es consistente con que el coordinador estaba dedicado a tiempo completo al Proyecto, sin apoyo de un asistente y, por lo tanto, encargado de que se lleven a cabo cada una de las actividades y productos previstos en el diseño.

**Cuadro 3. Presupuesto asignado y ejecutado por el Proyecto, según tipo de gasto.**

<b>Tipo de gasto</b>	<b>Presupuesto ejecutado (en \$)</b>	<b>% de Ejecución</b>
<b>Backstopping técnico</b>	46,188	10%

<sup>21</sup> Esta cifra incluye el monto desembolsado y el monto comprometido.

<b>Costos de viaje y misiones de monitoreo, seguimiento y evaluación</b>	26,011	5%
<b>Honorarios coordinador nacional del Proyecto</b>	129,842	28%
<b>Subcontratos</b>	47,136	10%
<b>Capacitaciones y seminarios</b>	130,233	28%
<b>Alquiler de oficina, gastos generales y equipos</b>	42,742	9%
<b>Costo de soporte administrativo OIT</b>	45,470	10%
<b>Total</b>	<b>467,621</b>	<b>100%</b>

*Elaboración propia a partir de los reportes de ejecución financiera del Proyecto*

#### **5.4.6. Orientación hacia el impacto.**

El Proyecto está terminando en diciembre del 2014 y por lo tanto no es fácil identificar impactos y, menos aún, atribuirlos a la intervención exclusiva del Proyecto. Sin embargo, se observan algunos resultados favorables cuyos efectos pueden convertirse en impactos.

#### **Diseño y aplicación de políticas.**

La contribución más importante del Proyecto ha sido la propuesta de política pública, resultado del consenso de todas las instituciones participantes en la CIT, firmada por el Presidente de la República y recientemente publicada, como instrumento clave que rige la política nacional en materia de prevención y sanción de la trata de personas.

La OIT, en coordinación con la SVET, desarrolló al inicio del Proyecto un proceso de evaluación de la política pública contra la trata de personas y de su Plan Nacional de Acción 2007-2017. Luego de esta evaluación, se diseñó una nueva visión, materializada en la política pública 2014 -2024, orientada hacia la atención y no hacia la victimización, hacia el fortalecimiento de políticas criminales, la persecución penal estratégica, la sensibilización en la materia, y el desarrollo de técnicas de prevención, detección y sanción del delito de trata de personas.

El Proyecto también ha propiciado la reformulación de los Protocolos de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de las víctimas de trata de personas, y de Protección y Asistencia a las víctimas de trata.

#### **Fortalecimiento de las instituciones relevantes para combatir la trata y coordinación interinstitucional.**

El Proyecto ha aportado desde el inicio metodologías e instrumentos que han permitido a las instituciones involucradas una función no sólo formal sino principalmente de carácter operativo, lo que a su vez ha facilitado el cumplimiento de las finalidades para las que han sido creadas.

Con la SVET, institución rectora y coordinadora de las entidades y dependencias del Estado para llevar a cabo las acciones de prevención, atención y sanción, se ha coordinado permanentemente apoyando la formación de los equipos de trabajo, la estructura organizacional y la coordinación interinstitucional. La SVET en el año que inicia el Proyecto (2012) contaba con un equipo de 7 personas, mientras que en la actualidad cuenta con una organización ágil y 60 funcionarios capacitados para cumplir las labores encomendadas.



Con la finalidad de activar la CIT, y en coordinación con la SVET, el Proyecto diseñó una propuesta de estructura a partir de subcomisiones que respondan a las necesidades institucionales y acompañó su implementación. En el marco de la CIT se desarrolló el debate y reflexión sobre el documento de política pública generando una institucionalidad activa, participativa que han hecho suya las instituciones miembros de la misma.

Adicionalmente, en el marco de la CIT se crearon las REDVET, actualmente 21, encargadas de operar la política nacional en los departamentos. Las redes con el acompañamiento de la OIT para su puesta en operatividad, constituyen instituciones muy activas, cada una cuenta con infraestructura, planes de acción de acuerdo a sus necesidades, un alto nivel de participación de sus miembros y con el liderazgo de las gobernaciones correspondientes.

Con el MINTRAB el Proyecto ha colaborado en el proceso de fortalecimiento de la IGT, la cual se ha logrado posicionar como instancia clave para la detección de casos de trata; a partir de este nuevo rol de los inspectores, se ha diseñado y ha sido aprobado y publicado el Protocolo de la IGT que orienta el accionar de los funcionarios en la detección y derivación de casos, incluyendo su articulación con otras instituciones.

### **Foros, seminarios, talleres y materiales de trabajo.**

De acuerdo a lo informado por el fiscal a cargo de la sección contra trata de personas del Ministerio Público y la Viceministra de Trabajo los materiales desarrollados para la formación de los funcionarios han sido considerados ágiles, claros, sus contenidos responden a las necesidades de conocimiento y aprendizaje, y habrían producido mejoras en el conocimiento y una intervención más eficiente, particularmente respecto a los inspectores para detectar y derivar casos de trata de personas en las modalidades de trabajo forzoso y explotación laboral, y a los fiscales en lo que respecta a nuevas estrategias de investigación del delito de trata.

Para la inspección, se ha desarrollado y publicado un manual utilizado como documento de formación: se trata por un lado de informar a los inspectores del trabajo sobre los datos del trabajo forzoso, sus tendencias actuales y los desafíos que enfrentan, y por otro lado busca promover el debate sobre el modo que las inspecciones de trabajo podrían utilizarse más eficazmente en el propósito de combatir el trabajo forzoso y la trata de personas a través de la presentación de buenas prácticas y experiencias innovadoras.

Los foros y seminarios han abierto espacios de reflexión, debate e intercambio de experiencias entre instituciones que, trabajando en el mismo tema, estaban desconectadas. Luego de la experiencia del Proyecto se observa un proceso de coordinación interinstitucional, que debe ser reforzado en el futuro, se cuenta con equipos institucionales formados y comprometidos, y un buen posicionamiento del tema a nivel de gobierno.

En todos los resultados que se acaban de mencionar ha influido la adecuada gestión del Proyecto por parte de la OIT y también la voluntad política y disposición de las diferentes instituciones involucradas en el mismo, la capacidad técnica de los funcionarios, y la visibilidad del tema de la trata en la agenda nacional, a partir del interés manifiesto de instituciones del gobierno de Guatemala, ONG, sociedad civil y también del gobierno de Estados Unidos.



## **Evolución del número de denuncias, víctimas de trata, casos judicializados y sentencias condenatorias en Guatemala.**

Si bien se mencionó al iniciar esta sección que no es fácil identificar impactos y, menos aún, atribuirlos a la intervención exclusiva del Proyecto, a continuación se presenta cómo ha evolucionado, de acuerdo a las estadísticas oficiales, el número de denuncias y víctimas de trata, así como el de casos judicializados y sentencias condenatorias. El ejercicio sirve para mostrar que en Guatemala se han dado algunos avances en los últimos años y se espera que los efectos generados por el Proyecto (identificados en esta sección) sean sostenibles en el tiempo (cuestión que se analiza en la siguiente sección) y puedan contribuir a que se continúe con esta tendencia positiva. Además, también revela algunos resultados negativos en el país en relación a la búsqueda de sanción del delito y resarcimiento a las víctimas.

### Número de denuncias y de víctimas de trata.

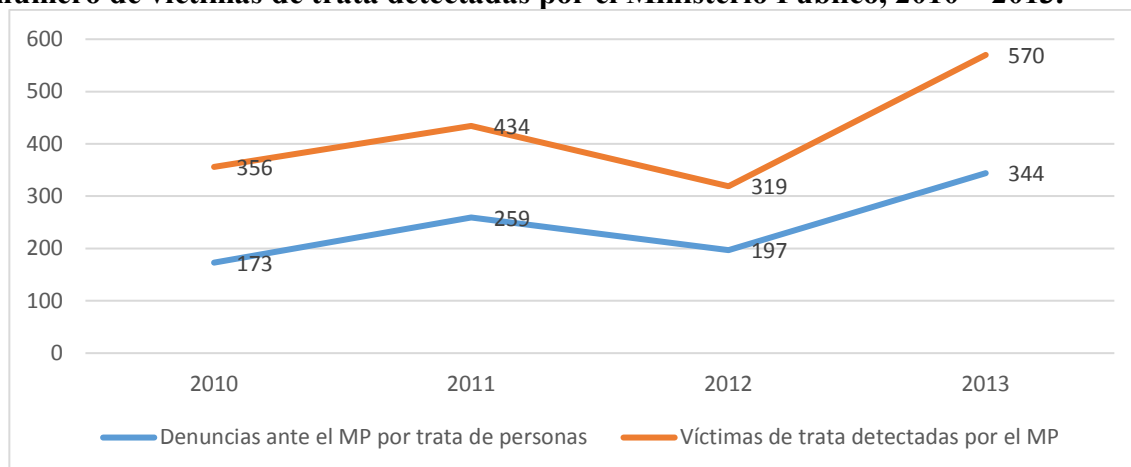
En el 2013, el número de denuncias ante el MP por trata de personas y el número de víctimas de trata por el MP se han incrementado notablemente en relación a lo que ocurrió en el 2012 (75 respectivamente). Este resultado puede indicar, por un lado, que el fenómeno de la trata de personas en aumento y que su incidencia es cada vez mayor en Guatemala. No obstante, este resultado también puede atribuirse a que existe un mayor conocimiento y conciencia de la población para la denuncia, confianza en las instituciones como el MP o la PDH, y también que éstas tienen mayor capacidad para las víctimas y clasificar las denuncias recibidas.

Si se toma en cuenta que en años anteriores el incremento en el número de denuncias y de víctimas detectadas por el MP no ha sido tan grande (entre el 2008 y el 2012 aumentaron a un promedio de 10 y que diversas publicaciones nacionales e internacionales han identificado la existencia de esta práctica desde hace muchos años, lo más probable es que la explicación a lo que ha ocurrido en el 2013 es principalmente al mayor conocimiento y conciencia de la población y a las mayores capacidades de denuncia durante el 2013 el Proyecto ha trabajado precisamente en ambos aspectos (con la población y las instituciones), por lo que habría contribuido, en alguna medida, a este resultado. Como se observa en el 4 el número de denuncias es menor que el número de víctimas, la razón por la que el número de denuncias es menor al número de casos detectados es porque en una denuncia puede haber varias víctimas.

---

<sup>22</sup> Inclusive en el 2012 la cantidad de denuncias y de víctimas se redujeron en relación al año anterior. Según la PDH ello podría explicarse por el mayor rigor en la catalogación de denuncias por parte del MP o por la aplicación estricta de la Ley de Adopciones, que habría desestimulado la práctica de adopciones irregulares, que es uno de los fines de la trata de personas.

**Gráfico 4. Guatemala: número de denuncias ante el Ministerio Público por trata de personas y número de víctimas de trata detectadas por el Ministerio Público, 2010 – 2013.**



Elaboración propia en base al “Informe de las víctimas de trata de personas en Guatemala” 2011, 2012 y 2013 de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

Asimismo, en el 2013 la cantidad de víctimas de trata detectadas por el MP que han sido atendidas en hogares especializados<sup>23</sup> es mucho mayor que la del 2012. Esto no ocurre solamente en términos absolutos (176 vs. 89, lo que está altamente relacionado a que en el 2013 se detectaron más víctimas) sino en términos porcentuales (en el 2013 el 31% de las víctimas detectadas fueron atendidas en hogares especializados, mientras que en el 2012 este porcentaje fue 27%).

**Gráfico 5. Guatemala: número de víctimas de trata detectadas por el Ministerio Público y atendidas en hogares especializados, 2012 – 2013.**



Elaboración propia en base al “Informe de las víctimas de trata de personas en Guatemala” 2012 y 2013 de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

No obstante, continúa siendo muy elevada la proporción de víctimas de trata que no son atendidas en hogares especializados (casi el 70% del total), es decir, no ingresan al sistema de protección. Una razón es que las víctimas adultas tienen la facultad de decidir si ingresar a un albergue o no; la otra es que las instituciones, sobre todo a nivel departamental, desconocen el protocolo de detección, atención y protección de víctimas de trata de personas y las instituciones responsables a donde referirlos y, en consecuencia, no les brindan atención especial ni referencia institucional.

Toda la información que se acaba de presentar alude a los casos de trata denunciados ante el MP de Guatemala, pero lamentablemente no se dispone, en dicha fuente, de información desagregada por finalidad de la trata. No obstante, cuando solamente se toman en cuenta las denuncias ante PDH por

<sup>23</sup> Aproximadamente el 70% de las víctimas fueron atendidas en los 2 albergues de la SBS y el 30% restante en los otros 2 albergues que existen, a cargo de Asociaciones (Refugio de la Niñez y La Alianza).

presunción de trata<sup>24</sup>, en el período 2013 el 67% de los casos corresponden a trata para explotación sexual comercial, el 14% explotación laboral o trabajo forzado, 10% prostitución forzada, y 9% matrimonio forzado, adopciones irregulares u otros.

Al respecto, el Informe “Violencia y trata de personas en Centro América: oportunidades de intervención regional” de Save The Children (2012) señala que la modalidad de trata más frecuentes en Guatemala es la explotación sexual comercial; y lo mismo refiere el Informe “Delincuencia organizada transnacional en Centro América y el Caribe: una evaluación a las amenazas” de United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC) del 2012, que también menciona que los casos de trata con fines de explotación laboral representan en Centro América alrededor del 10% de las víctimas detectadas, aunque en Guatemala esta proporción sería mayor tomando en cuenta que existiría un sub registro de este tipo de casos, lo cual a su vez está asociado a que esta práctica va ligada a un antecedente histórico de explotación laboral de la población indígena.

#### Número de casos judicializados y sentencias emitidas.

A diferencia de lo que ocurre con el número de denuncias y víctimas de trata, en los últimos años se ha ido reduciendo el número de casos judicializados: decreció 20% entre 2012 y 2011 y 40% entre 2013 y 2012<sup>25</sup>. Es decir, a pesar de la creación de juzgados especializados y de las capacitaciones recibidas por el personal del OJ, el resultado es negativo en cuanto a la búsqueda de sanción del delito y del resarcimiento a las víctimas.

Una de las explicaciones a este resultado es que hay muchos departamentos que no tienen capacidad para judicializar un caso denunciado. De hecho, en el 2013 las denuncias ante el MP se hicieron en 20 departamentos y solamente en 7 de ellos se iniciaron procesos penales en relación a dichas denuncias: en Guatemala del 60%, Huehuetenango y Jutiapa el 25%, y otros cuatro departamentos el 15% restante.

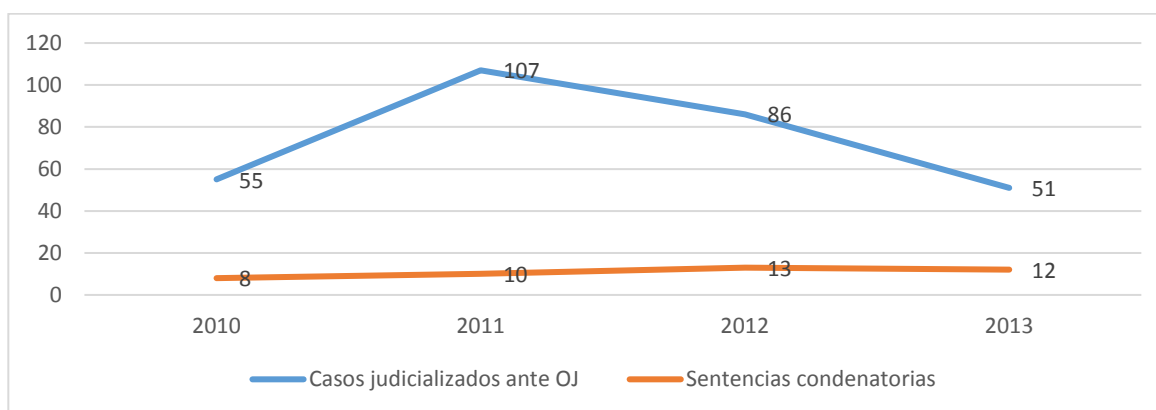
En cuanto a las sentencias condenatorias, no llegan ni a 50 durante el período 2010 – 2013, la mitad por adopciones irregulares (en las que se ha condenado a los infractores a un máximo de 24 años de prisión y multas de 300,000 quetzales) y la otra mitad por explotación sexual (condenas han sido por un máximo de 10 años de prisión y multas de 400,000 quetzales). Además, en ninguna de estas sentencias condenatorias (que representan aproximadamente el 50% de las sentencias emitidas) se ha contemplado resarcimiento a las víctimas.

---

<sup>24</sup> Dado que además de ser una violación a los derechos humanos, son un delito, estas denuncias son derivadas por PDH al MP para su investigación; y representan aproximadamente el 20% del total de denuncias que llegan al MP.

<sup>25</sup> Cabe destacar aquí es que las cifras anuales de denuncias, casos judicializados y sentencias condenatorias no son del todo comparables porque los casos judicializados y las sentencias no siempre corresponden al mismo año que las denuncias ante MP porque la duración de la investigación criminal y las incidencias del proceso penal hasta llegar a una sentencia puede durar más de un año.

**Gráfico 6. Guatemala: número de denuncias por trata de personas judicializadas ante el Organismo Judicial y número de sentencias condenatorias, 2010 – 2013.**



Elaboración propia en base al “Informe de las víctimas de trata de personas en Guatemala” 2011, 2012 y 2013 de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

Tomando como referencia todo el período 2010 – 2013 se tiene un ratio de 3% de las denuncias de trata ante el MP que han culminado con sentencia condenatoria para el infractor. A modo de referencia, se tiene que este ratio es 7% para el caso de las denuncias de violencia sexual, explotación y trata de personas (es decir, en relación al Decreto 9-2009) registradas en Guatemala durante el período 2009 – 2012.

#### **5.4.7. Orientación hacia la sostenibilidad.**

Teniendo en cuenta el contexto político en el que se inscribe el Proyecto, la estrategia de intervención y los productos desarrollados así como los resultados observados, podría señalarse que existen perspectivas favorables para la sostenibilidad del Proyecto. A continuación se ensayan algunos argumentos que sustentan esta afirmación.

#### **La sostenibilidad política e institucional.**

Desde la perspectiva del contexto político, el Proyecto ha sido acertado y con claras posibilidades de sostenibilidad en la medida que se inicia y desarrolla en el marco de un nuevo gobierno (2012-2015), en cuyas prioridades se encuentra el combate a la trata de personas y la explotación laboral<sup>26</sup>. Pero lo más importante es que el discurso político ha ido acompañado de acciones eficaces para cumplir el objetivo prioritario del gobierno de combatir la trata de personas, y en las intervenciones desarrolladas el Proyecto ha jugado un papel importante para darle sostenibilidad.

<sup>26</sup> Durante la presentación del documento de Política Pública contra la Trata de Personas 2013 – 2023, Otto Fernando Pérez Molina, Presidente Constitucional de la República de Guatemala, mencionó lo siguiente: “Con la aprobación de la Ley VET, el Estado de Guatemala asume el compromiso de combatir estos tres delitos en sus causas y consecuencias, así como los problemas que de ellos se derivan, bajo la premisa fundamental de la pronta atención integral y diferenciada a las víctimas y posibles víctimas así como la búsqueda de la restitución de los derechos que les hubiesen sido violados o vulnerados (...) Estamos convencidos que a través de la articulación de esfuerzos y la coordinación interinstitucional podremos fortalecer comunidades, informar a la población, identificar, atender y proteger a las víctimas así como perseguir y sancionar a los responsables. La Política Pública contra la Trata de personas 2014-2024 es un valioso instrumento para lograrlo, pero su efectividad depende de que cada uno pueda pensar en que sus acciones, su trabajo y su dedicación completa son fundamentales para lograr la Guatemala que todos queremos”.

En primer lugar el Proyecto ha venido acompañando el fortalecimiento institucional, primer paso importante para la ejecución de las políticas. Un claro ejemplo es la SVET, que hoy cuenta con un equipo profesional que muestra resultados y con una estructura orgánica que responde a su rol de organismo líder, todo lo cual le permite estar cada vez mejor posicionada en materia de trata de personas. Un segundo ejemplo de consolidación institucional y sostenibilidad es la IGT del MINTRAB, cuyo equipo de inspectores pasó de 70 al iniciar el Proyecto a 270 en la actualidad, los mismos que han sido capacitados y profesionalizados para cumplir con su nuevo rol en el proceso de detección de trata de personas con fines de explotación laboral. Además, la IGT ha establecido alianzas con otras instituciones del Estado, de tal manera que tiene mayor presencia regional y nacional.

En segundo lugar y como parte del proceso de acompañamiento del Proyecto a la SVET, se ha logrado instaurar una política institucional donde la articulación de esfuerzos y la coordinación institucional aparecen como parte de su estrategia de posicionamiento y sostenibilidad. La puesta en marcha de una nueva estructura de la CIT, promoviendo el diálogo participativo ha permitido la participación activa de sus miembros en torno a la planificación estratégica de las intervenciones, el diseño de la política, y el desarrollo de métodos e instrumentos que garantiza la sostenibilidad institucional.

En tercer lugar la formación de las REDVET para darle dimensión nacional a la lucha contra la trata de personas, y donde el Proyecto colaboró con la CIT a través de una propuesta de estructura orgánica, permiten confirmar la orientación hacia la sostenibilidad en la medida que en las 21 Redes existentes participan las organizaciones departamentales comprometidas en el tema de manera muy activa, con una gestión propia que involucra el liderazgo y compromiso de las gobernaciones.

Por último, la inversión presupuestal del gobierno respecto al tema es otro indicador importante de sostenibilidad. En el 2011 el financiamiento para las actividades contaba con un presupuesto era de 5'000,000 de quetzales (US\$ 625,000) mientras que para el 2015 se ha aprobado un presupuesto de 14'000,000 de quetzales (US\$ 1'750,000) sin contar futuras transferencias<sup>27</sup>.

El proceso de consolidación y sostenibilidad de las intervenciones del gobierno y sus resultados en materia de trata de personas se expresan no sólo en compromisos, fortalecimiento y coordinación institucionales antes mencionados. Un conjunto de actividades relacionadas con la evaluación de la legislación, diseño y publicación de políticas llevadas a cabo por la SVET y otras instituciones expresan el compromiso del gobierno de darle sostenibilidad y una visión de largo plazo al tratamiento del tema.

### **Las capacidades de las personas.**

De acuerdo a la información recibida en las entrevistas realizadas las herramientas y los materiales de capacitación así como los foros y seminarios organizados son muy valorados por las instituciones y funcionarios beneficiados. Constituyen un elemento importante del bagaje institucional y del aprendizaje personal, elementos claves para la sostenibilidad de la intervención.

El programa de capacitación les ha permitido contar con criterios más eficientes para cumplir sus actividades. En el caso de los inspectores por ejemplo manejan el protocolo de observación y seguimiento de posibles casos de trata, como resultado se ha incrementado el número de casos que los inspectores informan a SVET de posibles situaciones de trata de personas.

---

<sup>27</sup> A diciembre del 2014 el tipo de cambio en Guatemala era 7 quetzales por dólar.

La asesoría, los foros y talleres han sido fundamentales para motivar a los funcionarios, y el acompañamiento a los procesos les ha abierto la posibilidad de incorporar conocimientos, lo que aporta también a la sostenibilidad.

## **6. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.**

### **6.1 Conclusiones.**

#### Pertinencia y aptitud estratégica.

1. Las estadísticas oficiales muestran que durante los últimos tres años previos al inicio del Proyecto (2010 – 2012), se han registrado un promedio de 210 denuncias anuales por trata de personas ante MP de Guatemala y un promedio de 370 víctimas anuales de trata. Al comparar el número de denuncias en diversos países de Centroamérica, se observa que en Guatemala la cantidad es mucho mayor que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.

Más aún, estas estadísticas oficiales no reflejan la real magnitud del problema debido al alto nivel de clandestinidad en que el delito ocurre, a que las víctimas no presentan denuncia del delito por miedo, desconocimiento o vergüenza, y a la falta de capacidades institucionales preventivas e investigativas. Según una investigación de UNDOC, por cada víctima oficial de trata en Centro América 30 más son explotadas en la clandestinidad: aplicando esta estimación, en Guatemala cada año se tendrían aproximadamente 11,100 víctimas más.

2. La pertinencia del Proyecto adicionalmente se sustenta en que los objetivos, componentes y productos que se enmarcan en la normatividad, políticas, planes e institucionalidad que el gobierno guatemalteco ha venido tomando desde el año 2012 en materia de trata de personas, así como en los objetivos estratégicos y resultados de la OIT, lo cual ha contribuido a legitimar el Proyecto, a facilitar su intervención y a contar con un contexto favorable.

#### Validez del diseño.

3. El diseño del Proyecto incorporó la posibilidad de flexibilizar sus intervenciones, actividades y productos en función de las necesidades de la institucionalidad responsable del tema, sin afectar los resultados propuestos ni cambiar las actividades. Bajo este criterio ha intervenido en coordinación permanente con la SVET para responder a las prioridades y necesidades del gobierno en este tema con resultados exitosos.
4. El diseño del Proyecto incorpora adecuadamente a tres niveles de intervención del gobierno para lograr los resultados esperados: a nivel de políticas, con propuestas como la de la Política Pública contra la Trata de Personas, instrumento fundamental para contar con una visión de corto, mediano y largo plazo; a nivel de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios con herramientas, instrumentos, materiales de capacitación que han facilitado aprendizajes e intervenciones eficientes, y vía seminarios, talleres y foros que han abierto espacios para el diálogo y la toma de decisiones en consenso; y a nivel de población en riesgo, sensibilizando e informando sobre el tema.
5. El diseño no ha tomado en consideración la perspectiva de género, protección de niñez y adolescentes, a pesar que, de acuerdo al documento de política pública, las mujeres, niñas, indígenas que viven el área rural son las que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas y la explotación laboral.

6. Otras limitaciones del diseño del Proyecto tienen que ver con los indicadores previstos en el Marco Lógico: faltan indicadores de resultados, a nivel de objetivos; y en cuanto a los indicadores de productos a veces son los mismos que los de actividades, y si bien se especifican valores “de base” y metas para los indicadores de productos y actividades, estos valores no se justifican en las estadísticas existentes.

#### Eficacia.

7. El Proyecto ha sido eficaz en la medida que la mayoría de sus productos han tenido resultados exitosos y han respondido a las necesidades de las instituciones comprometidas en la trata de personas. Los propios entrevistados reconocen el rol clave que ha jugado la OIT en todo el proceso de posicionamiento del tema y del fortalecimiento institucional.
8. A nivel de las políticas y coordinación institucional (primer objetivo), el Proyecto ha contribuido en la revisión de la legislación, en la propuesta de la Política Pública contra la Trata de Personas, en la estrategia de diálogo y en la publicación de la misma; en la reformulación de los Protocolos de Coordinación Interinstitucional para la repatriación de las víctimas de trata de personas y de Protección y Asistencia a las víctimas de trata, que han servido de orientación a los funcionarios sobre sus intervenciones; en el diseño y puesta en marcha de una CIT con una estructura que responde a los requerimientos de la política; y en el diseño, capacitación de funcionarios y puesta en marcha de las REDVET.
9. A nivel de la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar, enjuiciar y condenar mejor los casos de trata de personas (segundo objetivo), el Proyecto ha contribuido a través de su programa de capacitación especializada por tipo de institución (SVET, CIT, Fiscalía, PNC, OJ, gobernaciones), que ha respondido al objetivo de gobierno y del Proyecto de contar con funcionarios especialistas en el tema.
10. A nivel de sensibilización de la población (tercer objetivo), el Proyecto hizo un estudio de base con indicadores importantes para la selección de departamentos y con información actualizada sobre la población en mayor riesgo; asimismo, elaboró un conjunto de materiales ya probados (en dos municipalidades del departamento de Huehuetenango) listos para ser difundidos por diferentes medios y con una estrategia de comunicación ya probada.
11. El aporte de la OIT ha sido fundamental en materia de diseño de políticas y protocolos, y de fortalecimiento institucional de la SVET y reorganización de la CIT. Asimismo, se reconoce la contribución de OIT en cuanto a al diseño y la estrategia de posicionamiento del tema tanto a nivel público como privado por su flexibilidad frente a las necesidades de las instituciones involucradas, por su capacidad de coordinación interinstitucional y el acompañamiento a los procesos, y por los productos y materiales desarrollados que han respondido a los retos planteados. Todo lo cual ha contribuido a posicionar a la OIT a nivel nacional e internacional en el tema de la trata de personas y explotación laboral.

#### Efectividad de la gestión.

12. La confluencia de objetivos y propósitos similares entre la OIT y la SVET (la contraparte más importante durante la ejecución del Proyecto), así como el liderazgo político y de gestión de las autoridades de la SVET junto con la motivación y empuje de la coordinadora del Proyecto fueron factores claves que facilitaron el desarrollo del Proyecto y el logro de los objetivos planteados.

13. El aporte y apoyo de la OIT se percibe como muy importante en la medida que sus servicios han sido de calidad y han respondido a las necesidades de los beneficiarios. Lo definen también como oportuno en la medida que ha intervenido en una coyuntura de cambios y de posicionamiento en la que la OIT ha prestado servicios claves en los tres niveles de intervención que desarrolló el Proyecto.

**Recomendación N° 1 (a la OIT).** Se recomienda a la OIT proponer al donante un incremento de los fondos para la segunda etapa del proyecto con la finalidad de fortalecer al equipo y desarrollar una propuesta de intervención potente en materia de políticas y de sistemas de información y seguimiento, instrumentos claves para el logro de una estrategia de intervención institucional mas eficiente y eficaz.

#### Eficiencia.

14. El Proyecto muestra un alto nivel de ejecución financiera (94% del presupuesto asignado, hasta 15 días antes de su finalización), lo que sumado al alto nivel de eficacia revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.
15. La distribución del presupuesto ejecutado según tipo de gasto revela la importancia relativa de las capacitaciones (que representa casi el 30% de lo ejecutado), lo cual se explica porque en cada uno de los objetivos del Proyecto se han llevado a cabo capacitaciones para alcanzar los resultados esperados (a funcionarios de las REDVET y municipalidades, a inspectores de trabajo, fiscales, jueces y magistrados, policías, entre otros).

#### Orientación hacia al impacto.

16. Los resultados del Proyecto tienen una clara orientación hacia el impacto, en particular los documentos vinculados al tema de políticas. La Política Pública contra la Trata de Personas, al ser la expresión de la posición de la SVET y de las instituciones miembros de la CIT, expresa el consenso producto del diálogo interinstitucional promovido desde la SVET para actualizar la estrategia de intervención en torno a la prevención y combate a la trata de personas y la protección integral a las víctimas. Además, es el instrumento clave que rige la política nacional en materia de prevención y sanción de la trata de personas.
17. El Proyecto ha aportado desde el inicio metodologías e instrumentos que han permitido a las instituciones involucradas una función no sólo formal sino principalmente de carácter operativo, fortaleciéndolas, mejorando su coordinación interinstitucional y facilitando el cumplimiento de las finalidades para las que han sido creadas.

Con la SVET se ha coordinado permanentemente apoyando la formación de los equipos de trabajo, la estructura organizacional y la coordinación interinstitucional. Como resultado la SVET, que cuando inició el Proyecto contaba con un equipo de 7 personas, en la actualidad cuenta con una organización ágil y 60 funcionarios capacitados para cumplir las labores encomendadas.

**Recomendación N° 2 (al MINTRAB).** Los inspectores deben revisar permanentemente el Protocolo de Inspección (que orienta claramente el proceso de detección y referencia de casos de trata de personas en el que se detalla los pasos a seguir cuando el inspector sospecha en una visita de inspección a las empresas, de la existencia de posibles delitos de



trata de personas) para cumplir con el procedimiento diseñado así como la sistematización de los casos detectados con la finalidad de conocer y compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas.

**Recomendación N° 3 (al MINTRAB).** Tomando en cuenta que en el marco del procedimiento del Protocolo de Inspección, la SVET es la institución a la que la IGT referirá los casos de sospecha y la que se encargará de presentar la denuncia a la Fiscalía, se recomiendan reuniones periódicas con la SVET y la Fiscalía para intercambiar información sobre el seguimiento de los casos y los resultados obtenidos

**Recomendación N° 4 (al MINTRAB).** El MINTRAB es otra de las instituciones que evidencia cambios importantes con orientación al impacto: asumir su rol, a través de la intervención de los inspectores, de agente clave para la detección ha significado la incorporación de nuevos inspectores (100); la coordinación con otras instituciones como SVET, PNC, fiscales; y la elaboración del Protocolo de la IGT que orienta el accionar de los funcionarios en la detección y derivación de casos.

18. La capacitación a los funcionarios de diversas instituciones involucradas en el combate a la trata de personas habría producido mejoras en el conocimiento y una intervención más eficiente, particularmente respecto a los inspectores para detectar y derivar casos de trata de personas en las modalidades de trabajo forzoso y explotación laboral, y a los fiscales en lo que respecta a nuevas estrategias de investigación del delito de trata.
19. En todos los resultados que se acaban de mencionar ha influido la adecuada gestión del Proyecto por parte de la OIT y también la voluntad política y disposición de las diferentes instituciones involucradas en el mismo, la capacidad técnica de los funcionarios, y la visibilidad del tema de la trata en la agenda nacional, a partir del interés manifiesto de instituciones del gobierno de Guatemala, ONG, sociedad civil y también del gobierno de Estados Unidos.
20. Las cifras oficiales de trata en Guatemala revelarían algunos avances en los últimos años respecto al mayor conocimiento y conciencia de la población para la denuncia, a la mayor capacidad institucional de detección y protección de las víctimas. Si bien no es posible medir la contribución del Proyecto en ello, se espera que los efectos generados por el Proyecto sean sostenibles en el tiempo y puedan contribuir a que se continúe con esta tendencia positiva.

En el 2013, el número de denuncias ante el MP por trata de personas y el número de víctimas de trata detectadas por el MP se han incrementado notablemente en relación a lo que ocurrió en el 2012 (75% y 79% respectivamente). Asimismo, en el 2013 la proporción de víctimas detectadas que fueron atendidas en hogares especializados se incrementó en relación al 2012 (31% vs 27%).

21. No obstante, las cifras oficiales de trata en Guatemala también muestran, en los últimos años, resultados negativos en relación a la búsqueda de sanción del delito y resarcimiento a las víctimas. Ello no obstante la creación de juzgados especializados y de las capacitaciones recibidas por el personal del OJ.

En el 2012 el número de casos judicializados decreció 20% en relación al año anterior, y en el 2013 se redujo 40% en relación al 2012, y una de las explicaciones a este resultado es que hay muchos departamentos que no tienen capacidad para judicializar un caso denunciado. En cuanto a las sentencias condenatorias, no llegan ni a 50 durante el período 2010 – 2013, cifra que representa apenas el 3% del total de denuncias de trata ante el MP en dicho período.

#### Orientación hacia la sostenibilidad.

22. Desde la perspectiva del contexto político, el Proyecto ha sido acertado y con claras posibilidades de sostenibilidad en la medida que se inicia y desarrolla en el marco de un nuevo gobierno (2012-2015), en cuyas prioridades se encuentra el combate a la trata de personas y la explotación laboral. A lo señalado por el discurso acompaña una decisión efectiva del gobierno de darle prioridad: encarga a la vicepresidencia de la república realizar las acciones necesarias para hacer operativa el Decreto 9 – 2009, Ley VET, y cumplir con el mandato que señala la ley.

La Vicepresidencia de la República toma a su cargo el reto de la lucha contra la trata de personas y con el apoyo del Proyecto inicia un proceso cuyo primer paso tiene que ver con el planteamiento de un nuevo marco conceptual que refleje la nueva visión del país respecto al fenómeno criminal de la trata de personas, donde las políticas de Estado y las líneas de acción se centren en la protección y no la victimización, en la restitución de derechos de las víctimas, en la persecución penal estratégica y tecnificación metodológica en la detección, respuesta inmediata, persecución y sanción del delito de trata de personas.

23. Además del fortalecimiento de instituciones como la SVET o la IGT del MINTRAB, que es el primer paso importante para la ejecución de las políticas, el Proyecto ha logrado instaurar una política institucional donde la articulación de esfuerzos y la coordinación institucional aparecen como parte de su estrategia de posicionamiento y sostenibilidad, siendo un ejemplo claro de ello la puesta en marcha de una nueva estructura de la CIT, que ha permitido la participación activa de sus miembros en torno a la planificación estratégica de las intervenciones, el diseño de la política, y el desarrollo de métodos e instrumentos que garantiza la sostenibilidad institucional.

24. La formación de 21 REDVET para darle dimensión nacional a la lucha contra la trata de personas también contribuye a la orientación hacia la sostenibilidad del Proyecto en la medida que en estas Redes cuentan con infraestructura, planes de acción de acuerdo a sus necesidades, y participan las organizaciones departamentales comprometidas en el tema de manera muy activa, con una gestión propia que involucra el liderazgo y compromiso de las gobernaciones.

**Recomendación N° 5 (a SVET).** Fortalecer permanentemente las REDVET a través de programas de capacitación, información permanente, monitoreo y sistematización de sus experiencias, lo cual permitirá promover cambios en sus modalidades de intervención de ser necesario y ser más eficientes en sus intervenciones. Además, a la

SVET le otorgará la información necesaria a nivel nacional para la aplicación de la política.

**Recomendación N° 6 (a SVET).** Descentralizar, a través de las REDVET, las capacitaciones para que el personal ubicado en zonas de fronteras por ejemplo pueda tener acceso a los programas de capacitación.

**Recomendación N° 7 (a la OIT).** Incorporar, en la segunda etapa del Proyecto, productos orientados al fortalecimiento de las REDVET con programas de capacitación, información, foros de diálogo e intercambio de experiencias entre los departamentos; y asistencia técnica al MINTRAB en la capacitación permanente de sus inspectores sobre sus estrategias de intervención y el desarrollo de estadísticas sobre los casos detectados.

25. La inversión presupuestal del gobierno respecto al tema es otro indicador importante de sostenibilidad. En el 20011 el financiamiento para las actividades contaba con un presupuesto era de 5'000,000 de quetzales; mientras que para el 2015 se ha aprobado un presupuesto de 14'000,000 de quetzales, sin contar futuras transferencias.

## **6.2. Lecciones aprendidas.**

- **Lección aprendida 1.** Respecto al tamaño del equipo encargado de gestionar el Proyecto, contar con una sola persona (el coordinador) es insuficiente para el desarrollo de múltiples actividades, especialmente cuando se trata de un Proyecto con varias contrapartes e instituciones públicas y privadas con las cuales hay que coordinar. La incorporación de un asistente o especialista a medio tiempo en la segunda etapa del proyecto ayudaría a resolver esta situación.

**Recomendación N° 8 (a la OIT).** Contratar en la segunda etapa del proyecto un especialista o un asistente a medio tiempo que apoye a la coordinación en las diversas actividades a realizarse

- **Lección aprendida 2.** La duración prevista para la ejecución de un Proyecto como el evaluado debe tomar en cuenta que trabajar con diversas instituciones suele dificultar o demorar el cumplimiento de las actividades o productos, sobre todo cuando no se logran los acuerdos deseados con las contrapartes.
- **Lección aprendida 3.** En un Proyecto donde la coordinación con diferentes instituciones es una actividad permanente, resulta indispensable contar con un sistema de seguimiento ágil y práctico que permita detectar con rapidez los vacíos existentes, las dificultades o retrasos en el cumplimiento de las actividades y el desarrollo de los productos; así como disponer de indicadores de gestión para medir la eficacia y eficiencia respecto a los avances del Proyecto.
- **Lección aprendida 4.** Contar con indicadores respecto a los avances y resultados en relación a las intervenciones del Proyecto como de las diferencias agencias de gobierno con las que se ha trabajado, constituye una herramienta importante para tomar decisiones sobre la gestión y las estrategias de intervención de manera oportunas.

**Recomendación N° 9 (a SVET).** La oficina de monitoreo y evaluación de la SVET debe ser reforzada para contar con un sistema de monitoreo y evaluación de indicadores y buenas prácticas que sean registrados de manera continua durante el período de implementación de la política pública y de sus planes de acción. La medición de resultados permitirá corregir a tiempo las deficiencias observadas.

**Recomendación N° 10 (al MINTRAB).** Diseñar y poner en marcha un sistema de estadísticas que informe de los procesos realizados y sus resultados, así como implementar un sistema de monitoreo y sistematización periódica de los casos detectados y sus resultados finales. La información obtenida otorgará a la IGT elementos para mejorar su intervención y las estrategias de coordinación con las otras instituciones participantes.

**Recomendación N° 11 (a la OIT).** Establecer una línea de trabajo de monitoreo y evaluación, que inicie con el diseño de un sistema informático de recolección de estadísticas sobre la trata, el cual debe ser realizado en consenso con las instituciones que comparten responsabilidades en detectar, investigar, brindar atención y protección a las víctimas, y sancionar, a los culpables (SVET, MP, IGM, PNC, MINTRAB, PDH). La segunda parte en esta línea de trabajo sería evaluar lo que está haciendo cada institución, identificando el nivel de cumplimiento de su mandato y las causas de dicho nivel.

**Recomendación N° 12 (a la OIT).** El Marco Lógico del Proyecto en su segunda etapa debe incorporar indicadores de resultados, a nivel objetivos, en la medida que sean atribuibles a la intervención del Proyecto así como indicadores de desempeño que muestren la calidad de la intervención y la satisfacción de los beneficiarios. También debiera incluir, en la medida de lo posible, evidencia empírica sobre la validez del diseño: como los productos contribuyen al logro de los objetivos inmediatos y como estos al objetivo final.

- **Lección aprendida 5.** La perspectiva de género, en la medida que se trata de un Proyecto donde las víctimas son en su mayoría mujeres, debe estar incluido desde el diseño pasando por las actividades, los materiales de capacitación y particularmente a nivel de las estrategias de comunicación para la sensibilización de la población en riesgo.

**Recomendación N° 13 (a SVET).** Incorporar una política de género que permita a la SVET y a las instituciones que conforman la CIT desarrollar una estrategia de intervención que tome en cuenta las características de las mujeres de las zonas de riesgo con la finalidad de contar con mejores instrumentos para la prevención y detección de casos de trata y explotación laboral así como para sensibilizar a la población sobre el tema.

**Recomendación N° 14 (a la OIT).** Diseñar estrategias que permitan incorporar una perspectiva de género en el Proyecto (en las actividades, materiales de capacitación, estrategias de comunicación para la sensibilización de la población en riesgo, consultores especialistas en la materia) y también que involucre a las organizaciones de trabajadores y empleadores como socios activos en la lucha contra la trata de personas, lo cual permitirá cumplir con mayor rapidez el objetivo de eliminar la trata y explotación laboral.

- **Lección aprendida 6.** El involucramiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores en la temática de la trata de personas supone diseñar estrategias adecuadas para convencer a los mandantes de la importancia de contar con una posición clara sobre el tema y difundirla entre sus miembros, quienes se constituyen en los más importantes socios para la sensibilización y detección del problema de trata de personas.

**Recomendación N° 15 (a la OIT).** Apoyar la participación paulatina al proceso de sensibilización y divulgación sobre el delito de la trata de personas a las organizaciones de trabajadores y empresarios promoviendo su incorporación como socios para la detección de personas involucradas.

### 6.3 Buenas prácticas.

- **Buena práctica 1.** La estrategia de intervención dirigida desde el inicio al apoyo a la institución que lidera el proceso de lucha contra la trata de personas, en este caso la SVET, es una práctica que favorece no sólo el cumplimiento de los objetivos planteados sino también el posicionamiento institucional de la OIT en la medida que responde a las necesidades prioritarias de la agenda del gobierno en materia de trata.
- **Buena práctica 2.** El apoyo permanente a los procesos de coordinación interinstitucional es una práctica que ha permitido la participación activa de las diferentes instituciones de la CIT, intercambiando experiencias y desarrollando actividades conjuntas en relación a la trata de personas, para el logro de los objetivos planteados por el gobierno. Ha sido una práctica que debe replicarse en la segunda etapa en la medida que consolida los procesos y se orienta al impacto y la sostenibilidad de los resultados.

**Recomendación N° 16 (a la OIT).** Continuar con la estrategia de coordinación y fortalecimiento institucional de la SVET y MINTRAB con la finalidad de promover una institucionalidad que responda a las necesidades y demanda de la población en torno a la trata de personas.

- **Buena práctica 3.** La importancia que desde el diseño el Proyecto otorgó tanto a la evaluación de las políticas previas como a la propuesta de una nueva política pública con una nueva visión de corto, mediano y largo plazo, y de protocolos de intervención es una práctica que ha favorecido el posicionamiento del tema, y ha otorgado instrumentos y herramientas de calidad para facilitar la intervención de las instituciones y sus funcionarios.

**Recomendación N° 17 (a SVET).** Evaluar y sistematizar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de la aplicación de productos como los protocolos de inspecciones y el de repatriación de las víctimas así como el manual para inspectores de trabajo sobre el trabajo forzoso.

**Recomendación N° 18 (a SVET).** El documento de Política Pública contra la Trata de Personas, que contiene los planes nacionales y las estrategias articulación para la prevención y el combate del delito, debe ser difundido entre todas las instituciones

públicas y privadas que participan en la lucha contra la explotación y la trata de personas.

- ***Buena práctica 4.*** La flexibilidad del Proyecto en relación a las demandas y necesidades de la SVET, MINTRAB, MP y otras instituciones ha generado una relación de confianza con la OIT, y ha dado lugar a una participación conjunta entre la OIT y estas instituciones en los procesos, que no solo ha facilitado el logro de los objetivos del Proyecto (sobre todo los dos primeros) sino también una apropiación de los productos y resultados que en el futuro garantiza la sostenibilidad del Proyecto.
- ***Buena práctica 5.*** Para los objetivos de sensibilizar a la población, una práctica eficaz y eficiente es llevar a cabo una experiencia piloto en algunas zonas, que permita probar estrategias, materiales y medios de comunicación, ajustarlas en función de los resultados, y replicarlos en una escala más grande, para lograr los impactos deseados.

# ANEXOS

## Anexo 1: Términos de Referencia



**BORRADOR**

11 noviembre 2014

### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

#### Términos de Referencia para Evaluación Final Interna Action to prevent and prosecute human trafficking in Guatemala

<b>XB Symbol:</b>	GUA/12/01/USA
<b>Título del Proyecto:</b>	Action to prevent and prosecute human trafficking in Guatemala
<b>País:</b>	Guatemala
<b>P&amp;B Resultado:</b>	Outcome 18 – Workers have strong, independent and representative organizations
<b>CP Resultado:</b>	
<b>Duración:</b>	27 meses
<b>Fecha de inicio:</b>	1 de octubre 2012
<b>Fecha de finalización:</b>	31 de diciembre 2014
<b>Idioma del Proyecto:</b>	Inglés
<b>Presupuesto:</b>	US \$ 500,000
<b>Project Administrative and Technical Backstopping Unit:</b>	ACTRAV
<b>Fecha de la evaluación:</b>	Diciembre 2014
<b>Costo de la evaluación:</b>	USD 9,756.00
<b>Tipo de evaluación:</b>	Final interna
<b>Evaluation Manager:</b>	Cybele Burga
<b>Costo de la evaluación:</b>	<b>USD 9756</b>



## CONTENIDOS

I.	Introducción y Racionalidad de la Evaluación .....	58
II.	Antecedentes y Contexto del Proyecto .....	58
III.	Propósito, Alcance y Clientes <sup>28</sup> de Evaluación.....	62
IV.	Preguntas Clave de Evaluación .....	63
V.	Metodología a Seguir .....	67
VI.	Principales productos: Reporte de Inicio de inicio ( <i>Inception Report</i> ), informe de avance e informe final .....	67
VII.	Modalidades de gestión, Plan de Trabajo, los Requisitos de Formato y los Plazos .....	69
VIII.	Aspectos Legales y Éticos .....	71
IX.	Anexos .....	71

---

<sup>28</sup> El concepto cliente es inadecuado para el contexto institucional de la OIT, se usa por ser el término establecido para este tipo de procesos. En la presente evaluación nos estaremos referido a los actores y beneficiarios de la cooperación técnica.

## I. Introducción y Racionalidad de la Evaluación

1. Estos Términos de Referencia (TdR) cubren la Evaluación Final Interna del Proyecto “*Action to prevent and prosecute human trafficking in Guatemala*” (de ahora en adelante *El Proyecto*), que está financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica.
2. Al final del primer año, tal y como lo señalaba el documento de Proyecto, se llevó a cabo una revisión interna (Anexo 4), la que estuvo a cargo del Oficial de Programación de la Oficina de San José, con el apoyo de SAP-FL y el equipo técnico del Proyecto. Esta revisión detalló los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones para el ajuste para la implementación de la segunda parte del Proyecto. Al final del segundo año, así como lo establece la política de evaluación de la OIT, se llevará a cabo una evaluación final del Proyecto que tendrá como objetivo dar luces sobre el posible impacto y orientaciones a la sostenibilidad que habría generado el Proyecto. Siguiendo lo especificado en el documento de Proyecto, esta evaluación final será de naturaleza interna.
3. Se espera que la evaluación final documente el incremento (en caso hubiere) en el número de investigaciones, casos procesados, condenas, así como el número de casos identificados y víctimas asistidas. Se espera también que esta evaluación identifique cómo, en qué ámbito y cómo se podría optimizar el fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en el cumplimiento de la legislación de la trata de personas.
4. La evaluación determinará si el Proyecto tuvo un diseño que permitirá alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas y si esto se está haciendo con eficiencia o no. Si bien aún es pronto para identificar resultados, se pretende determinar si hay algún indicio de orientación hacia el impacto y hacia la sostenibilidad. Además se esperan recomendaciones concretas para mejorar los indicadores del Proyecto, para medir mejor las metas establecidas y el impacto esperado y, recomendaciones concretas de los mandantes del Proyecto sobre actividades específicas que consideren puedan contribuir a lograr el impacto esperado.

## II. Antecedentes y Contexto del Proyecto

5. Guatemala ha dado pasos importantes para hacer frente a la trata de personas (TdP), en particular mediante la promulgación del Decreto 9-2009 del Congreso de la República, que modifica el Código Penal (febrero de 2009). Sin embargo, este nuevo marco legal aún no es bien conocido, ni está lo suficientemente bien aplicado en los niveles central y local. Los casos identificados o procesados son muy pocos, y el sistema de asistencia a las víctimas es débil. Esta propuesta tiene por objeto hacer frente a estas deficiencias en la respuesta actual de Guatemala contra la TdP. Se fortalecerá las capacidades de los principales actores involucrados en el nuevo marco jurídico de la TdP, a través de un enfoque centrado en las víctimas, brindando protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y trabajo forzoso, así como aquellos grupos más vulnerables a la explotación, especialmente de los pueblos indígenas. En el pasado, se han llevado a cabo en el país grandes campañas sobre la prevención de la trata con fines de explotación sexual. A diferencia de esto, este proyecto se centra en la TdP con fines de explotación laboral, lo que se justifica en la necesidad demostrada de programas en esta área. La actual propuesta está plenamente alineada con las prioridades del J/TIP en materia de formación para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y mejorar los servicios para las víctimas.
6. Guatemala es un país de origen, de tránsito y de destino de trata de personas. Existe trata interna para realizar trabajos forzados, principalmente en la agricultura y en el servicio doméstico, en particular en las regiones cercanas a la frontera con México y en la región del

altiplano. La población indígena es particularmente vulnerable a las situaciones de explotación laboral y el trabajo forzoso. Los indicadores sociales y de salud de Guatemala son muy bajos, especialmente en el ámbito de los pueblos indígenas (60% de la población). De acuerdo con el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), "La situación de los pueblos indígenas ha cambiado poco durante el año 2010: el 73% son pobres (en contraposición al 35% de la población no indígena), y el 26% son extremadamente pobres." Esto, combinado con su limitado acceso a la tierra, hace que los habitantes rurales sean extremadamente dependientes de sus empleadores y por lo tanto, vulnerables a las condiciones de trabajo ofrecidas por ellos, la mayoría de las veces, muy abusivas. De acuerdo con una encuesta reciente de la OIT realizada en cuatro departamentos, se estima que 35.800 hogares tenían al menos una víctima adulta del trabajo forzoso, y 21.400 tenían al menos un niño víctima. En general, casi uno de cada cuatro hogares se vio afectado por el trabajo forzoso de uno o más de sus miembros. La mayor parte del trabajo forzoso fue encontrado en el sector agrícola.

7. Muchos trabajadores estacionales migrantes son víctimas de la trata interna de personas. Ellos son reclutados a través de intermediarios en su lugar de origen, sobre todo en el altiplano occidental, en la zona de San Marcos. Algunos intermediarios son profesionales, trabajando en cumplimiento de la ley. Otros son ilegales, reclutando personas a través de modalidades similares al trabajo en condiciones de servidumbre. El "enganche" o "habilitación" es el anticipo hecho a los trabajadores para endeudarlos con la empresa, y se utiliza para mantenerlos en las fincas en las zonas tropicales y costeras. Los trabajadores varones a menudo migran con miembros de la familia que pueden trabajar pero sin recibir pago. Los empleadores tienden a contratar a pequeños grupos de trabajadores por períodos cortos para evitar cualquier posibilidad de que los trabajadores se organicen para reclamar sus derechos. Además, de acuerdo con la legislación nacional, un contrato se convierte en oficial sólo después de dos meses, por lo que los empleadores solo ofrecen contratos con menos de este límite de tiempo. Si los trabajadores quieren trabajar para un período más largo, podrían ser obligados por el empleador a utilizar documentos de identidad de otra persona, o son trasladados a otra finca que pertenece a la misma familia o empresa, con el fin de eludir la ley.
8. El Proyecto responde a una fuerte demanda, de parte de los socios locales, por asistencia técnica de la OIT en este campo. Se basará en el apoyo continuo prestado por la OIT a las organizaciones de trabajadores (Confederación General de Trabajadores de Guatemala CGTG, la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala CUSG, y Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala, UNSITRAGUA) en la promoción de los principios fundamentales y derechos en el trabajo, incluyendo la eliminación del trabajo forzoso. Las partes nacionales interesadas del Gobierno, en particular el Ministerio de Trabajo, los interlocutores sociales y las organizaciones de derechos humanos coinciden en que el sistema de inspección del trabajo debe ser fortalecido, modernizado y dotado de más recursos, tanto humanos como financieros, con el fin de hacer cumplir la legislación laboral en las granjas lejos de la costa, donde violaciones están más fuera de control, especialmente en las industrias del banano y caña de azúcar. El Proyecto complementará el trabajo en curso de otras organizaciones como la OIM y la ONG ECPAT, Asociación La Alianza y el Refugio, que implementan proyectos centrados en la prestación de atención directa a las víctimas de la trata, principalmente las víctimas de la trata con fines de explotación sexual comercial. El proyecto actual se centrará en las víctimas de la trata para la explotación laboral, añadiendo valor agregado a las iniciativas existentes.
9. El objetivo de desarrollo del Proyecto es combatir la trata de personas en Guatemala utilizando un enfoque basado en los derechos y centrado en la víctima. Este proyecto se centra en la trata interna de personas para fines de explotación laboral. En cuanto a los objetivos inmediatos, el primero busca mejorar la prevención de la trata con fines de explotación laboral a través de la adopción de las políticas pertinentes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, el segundo, mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal y laboral para investigar mejor, enjuiciar y condenar a los delincuentes, y para asegurar el cumplimiento en sectores objetivo y, el tercero, incrementar entre los grupos vulnerables (con un enfoque en los

pueblos indígenas) la toma de conocimiento sobre los riesgos de la trata de personas y sobre las estrategias de prevención eficaces en las zonas seleccionadas (Ver [Anexo 2](#)).

10. **Respecto el primer objetivo:** a partir de una revisión de la política y el marco legal existente, el Proyecto evaluará la situación de la aplicación del Plan de Acción Nacional contra la TdP 2007-2017, identificando nuevas acciones necesarias y las que deben continuarse, especialmente las que prestan servicios directos para ayudar a las víctimas, incluida la repatriación.

Las actividades del Proyecto sobre el terreno, es decir, acciones de capacitación, campañas de comunicación y estudios de línea de base, se utilizarán como insumo para reformular la política. La reformulación de políticas se hará sobre la base de las necesidades y problemas reales identificados en las comunidades objetivo del Proyecto y por lo informado por los agentes encargados de hacer cumplir la ley. El Proyecto busca identificar vacíos en la aplicación de la ley, a través de los mecanismos de coordinación existentes, incluyendo la Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas (CIT), la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI) y la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). Se mejorará la coordinación entre SVET, la inspección del trabajo, y otras partes interesadas clave, priorizando la mejora en la identificación de los casos, los mecanismos de referencia y medidas de asistencia a las víctimas. En el marco de la ley nacional contra la TdP, Guatemala ha desarrollado dos protocolos en la protección de las víctimas de trata de personas. OIT-IPEC prestó asistencia para la adopción de estos dos protocolos. El actual Proyecto proveerá asistencia adicional a las principales partes interesadas para su difusión, aplicación y seguimiento. El Proyecto fortalecerá el papel estratégico de la administración del trabajo, así como de organizaciones de trabajadores y de empleadores, y promoverá su mayor participación en la ejecución del Plan de Acción Nacional. La prevención se verá reforzada gracias al apoyo que se brindará a las organizaciones de empleadores para elevar su toma de conciencia, y para desarrollar y promover una política de "tolerancia cero" para las empresas (se producirá un documento de política). También se prestará apoyo para desarrollar la capacidad de trabajadores de las organizaciones a través de la asistencia para designar y capacitar a los puntos focales en la trata de personas para fines de explotación laboral, priorizando la identificación de los trabajadores vulnerables, y del desarrollo de un documento de política sindical sobre el tema. Las actividades anteriores podrán llevarse a cabo sobre una base sectorial, en respuesta a las necesidades de determinados sectores. Por último, el Proyecto trabajará con las autoridades departamentales y municipales en las zonas más propensas a la trata de personas, con miras a integrar acciones en materia de trata con fines de explotación laboral en sus programas y acciones de política, y para mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en materia de prevención y eliminación de TIP.

11. **El segundo objetivo:** El componente central del Proyecto se refiere al fortalecimiento de la capacidad de aplicación de la ley para identificar, investigar y enjuiciar los casos de trata será el componente central del proyecto. A pesar de los esfuerzos para mejorar la aplicación de la ley, el número de procesos sigue siendo baja, especialmente en relación con los casos de los adultos en el trabajo forzoso considerando que a la fecha la mayoría de las condenas se refieren a los niños. La OIT ha desarrollado recientemente una herramienta de e-learning sobre "La identificación y la investigación de los casos de trabajo forzoso y la trata" para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esta herramienta, que incluye un módulo centrado en la víctima, será traducido al español y adaptado al contexto guatemalteco (marco jurídico nacional, las particularidades nacionales o locales, tales como la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, etc.). El módulo de la víctima permite a los participantes: (a) comprender el "enfoque centrado en las víctimas" en la investigación de casos de trabajo forzoso; (b) Reconocer los principios básicos que subyacen en el tratamiento de las víctimas; (c) entender las necesidades de las víctimas de trabajo forzoso y de la importancia de colaborar con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a fin de proporcionar a las víctimas el apoyo y los servicios necesarios; y (d) saber cómo aplicar el enfoque centrado en las víctimas

al realizar investigaciones y examinar y entrevistar a las víctimas y posibles víctimas de trabajo forzoso. Se prevé que esta herramienta esté disponible tanto en DVD y en una versión impresa para facilitar su uso por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La OIT utilizará esta herramienta para capacitar a los socios clave, incluyendo el gobierno, los agentes encargados de hacer cumplir la ley, especialmente los inspectores laborales, fiscales, oficiales de policía, los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas. La OIT será el facilitador principal para la formación. Se empleará un enfoque de formación de formadores, de modo que los actores locales no sólo estarán capacitados, sino que también tendrán la facultad de capacitar a fin de continuar con los esfuerzos de creación de capacidades. Además, el Proyecto establecerá alianzas con expertos técnicos y jurídicos, academia y organizaciones pertinentes a fin de proporcionar apoyo al sistema judicial, e incrementar la toma de conciencia entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la importancia de ayudar y repatriar a las víctimas del TdP. La OIT facilitará el intercambio de buenas prácticas, especialmente las relativas a la identificación de las víctimas, de otros países de América Latina, por ejemplo, en Brasil y Perú.

Con el fin de mejorar los esfuerzos por el enjuiciamiento de los casos de trata de personas, se recogerán, analizarán y documentarán los casos de la Corte de Guatemala y otros países de la región, y se difundirán entre los jueces guatemaltecos, fiscales y abogados en actividades específicas realizadas con unidades de formación especializados, tales como la Escuela de Estudios Judiciales y la Unidad de Capacitación del Ministerio Público (UNICAP). Para garantizar la sostenibilidad, se dará prioridad a la formación de formadores. Se proporcionará a las instituciones nacionales de capacitación el acceso a la herramienta de e-learning, también en DVD y la versión impresa, a fin de facilitar su inclusión y el uso sistemático de los programas de formación regular, y, por extensión, la incorporación de la problemática del trabajo forzoso y la trata en los programas de formación. Se construirán alianzas con los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales para mejorar el litigio estratégico. Los planes de formación incluirán un mecanismo de seguimiento para garantizar la correcta aplicación de los conocimientos, la réplica de la capacitación y el uso de las herramientas propuestas.

12. **Respecto el objetivo 3:** Habrá dos grupos objetivo: 1) los grupos de riesgo, los que serán atendidos a través de una estrategia de prevención integral y actividades en función de sus necesidades y 2) la población en general a través de campañas de sensibilización. Las actividades de difusión serán adaptadas a las realidades locales destinadas a proporcionar información a los potenciales trabajadores migrantes y las personas en riesgo de trabajo forzoso. El uso de las nuevas tecnologías se limitará al 10% de la población que tiene acceso a internet. Otros medios de comunicación, incluyendo radio, serán utilizados para llegar al resto de la población. El objetivo es permitir que los grupos de destinatarios estén mejor protegidos del riesgo de TdP para la explotación laboral, con un enfoque particular en las comunidades indígenas. Las campañas incluirán la información a las víctimas, lo que les permitirá tener acceso a asistencia apropiada según sus necesidades. Las campañas serán diseñadas e implementadas en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Asuntos Exteriores, el SVET, los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas, centrándose en las áreas propensas a la trata con fines de explotación laboral (ambos de origen y de tránsito) y las principales rutas de migración. Los sindicatos del sector del transporte serán socios prominentes. Los materiales se podrán personalizar para llegar a los grupos objetivo específicos. Varios formatos (por ejemplo, televisión y radio, carteles, folletos, obras de teatro) y los idiomas locales serán utilizados según sea necesario. Al inicio del proyecto se llevarán a cabo una valoración de necesidades y un estudio de línea de base en un área piloto seleccionada sobre la base de la vulnerabilidad de sus habitantes a la trata. Sus resultados permitirán la posterior valoración del impacto de las actividades de sensibilización (por ejemplo, el conocimiento mejorado sobre la trata para la explotación laboral y el empoderamiento de las comunidades indígenas), a la luz de la replicación del potencial y la ampliación a escala. El estudio inicial también documentará las experiencias de las víctimas

de la trata y el trabajo forzoso a fin de permitir el perfeccionamiento de los enfoques del proyecto basados en las propias preocupaciones y perspectivas de sus beneficiarios.

13. **Los socios.** Ministerio de Trabajo, Secretaría contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas, Ministerio Público, Organismo Judicial y ECPAT Guatemala..

14. **Beneficiarios directos:**

- Funcionarios públicos de MINTRAB, SVET, MP, PNC y OJ  
Representantes de la CIT

15. **Beneficiarios finales.**

Población en riesgo de ser víctimas de trata de personas que habitan en municipios del Departamento de Huehuetenango. Así como Fiscales, Auxiliares Fiscales del MP; Jueces, Trabajadores Sociales y Psicólogos del OJ; Polícías de la Unidad de Niñez de la PNC e Inspectores del Ministerio de Trabajo

16. **Presupuesto:** La contribución total del Proyecto es de USD \$ 500.000 (Quinientos mil dólares americanos), con periodo de ejecución octubre del 2012 a Diciembre del 2014.

### III. Propósito, Alcance y Clientes de Evaluación

17. **Objetivo de la evaluación.** Tomando en cuenta el objetivo principal del Proyecto es fortalecer las capacidades de los actores involucrados para hacer un cumplimiento efectivo de la ley en materia de trata de personas con fines de explotación laboral, la evaluación pretenderá:

- ✓ Determinar **la pertinencia de los productos** del Proyecto en relación a las necesidades de los principales beneficiarios del Proyecto y los Objetivos estratégicos de la OIT.
- ✓ Valorar **la coherencia de la estrategia y metodología** de desarrollo del Proyecto.
- ✓ **Identificar el valor añadido** de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de los objetivos del Proyecto.
- ✓ **Medir el progreso actual del Proyecto**, evaluando en qué medida se están logrando los productos establecidos para cada componente del Proyecto. La lista de productos y actividades principales que el Proyecto ha elaborado hasta la fecha de inicio del proceso de evaluación se encuentran detallados en el [Anexo 4](#).
- ✓ **Analizar la eficiencia** de las estrategias de intervención y gestión del Proyecto.
- ✓ **Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas** de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida, así como establecer recomendaciones futuras intervenciones.

18. **Ámbito:** La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre Octubre 2012 y noviembre 2014. El alcance geográfico de la evaluación se restringirá a Ciudad de Guatemala, a pesar que el alcance del Proyecto ha sido nacional. En tal sentido se prevé que la evaluación incluya trabajo de campo en Ciudad de Guatemala.

19. **Clientes:** Los principales clientes de la evaluación son los constituyentes de la OIT en Guatemala, considerando el enfoque del Proyecto: fortalecimiento de la capacidad de gestión de las confederaciones. Como clientes externos estarían la Ministerio de Trabajo, Ministerio de Trabajo, la Secretaría contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas, Ministerio

Público, Organismo Judicial y ECPAT Guatemala y como clientes internos, el Equipo del Proyecto, ETD/OP de la Oficina de San José de la OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Unidades relacionadas en la sede: ACTRAV, SAP-FL, EMP/POL, EMP/ELM, PARDEV y EVAL.

20. La evaluación se llevará a cabo entre noviembre y diciembre del 2014 (el Informe final estará disponible a finales de diciembre de 2014). El Proyecto se hará cargo del costo de la evaluación.
21. El informe de evaluación será en español.

#### IV. Preguntas Clave de Evaluación

22. La OIT aplica los criterios del DAC<sup>29</sup> de la OCDE para la evaluación de la asistencia al desarrollo: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, los que están alineados con los estándares internacionales de buenas prácticas. La OIT se adhiere a los criterios de las normas de calidad de evaluación de la OCDE/DAC y las utiliza como punto de referencia.
23. La OIT es miembro del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y se adhiere a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que fueron desarrolladas por el UNEG, lo que queda reflejado en las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*) y las normas técnicas y éticas. Esta evaluación se adhiere a estos principios así como al Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas a fin de garantizar una evaluación internacional creíble.
24. Los criterios de evaluación son:
  - 30.1 Pertinencia y aptitud estratégica:** grado en que el(los) objetivo(s) y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y políticas asociadas al grupo objetivo, beneficiarios y el donante.
  - 30.2 Validez del diseño:** grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográficas de intervención, niveles de gobierno que serán atendidos en el marco del Proyecto así como la coherencia entre el diseño técnico del Proyecto y el presupuesto asignado.
  - 30.3 Efectividad:** medida del grado en que una actividad alcanza sus objetivos. Se describirán la cobertura, avances y resultados de la intervención del Proyecto en términos de las metas previstas.
  - 30.4 Eficiencia en el uso de recursos:** mide los productos (cualitativos y cuantitativos) en relación a los insumos. Es un término económico que significa que las actividades utilizan el mínimo costo de recursos con el fin de lograr los resultados deseados. Esto generalmente requiere la comparación de enfoques alternativos para lograr los mismos resultados, para ver si el proceso más eficiente ha sido adoptado.
  - 30.5 Eficacia de la estructura de gestión:** se analizará la estructura organizacional del proyecto, el apoyo y coordinación con otros proyectos e instancias de la OIT y con los mandantes nacionales, y los mecanismos de seguimiento interno a los resultados del proyecto.

---

<sup>29</sup> Las siglas en español serían: CAD-Comité de Ayuda al Desarrollo

**30.6 Orientación hacia el impacto:** se refiere a los cambios positivos y negativos producidos, directa o indirectamente, intencionalmente o no, por la intervención en cuestión. Esto implica identificar los principales impactos y efectos resultantes de la intervención a nivel de indicadores de desarrollo económico, medioambiente y sociales. La evaluación debería preocuparse por los resultados, tanto intencionales como no intencionales y, debe incluir también el impacto positivo y negativo de los factores externos, tales como los cambios en los términos de intercambio y condiciones financieras.

**30.7 Orientación hacia la sostenibilidad:** se ocupa de medir si es probable que los beneficios de una actividad continúen después de haber concluido el financiamiento de los donantes. Los proyectos deben ser sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente y a nivel económico también.

25. Las cuestiones de género deben ser abordadas de acuerdo a la Nota de Orientación 4 de la OIT: "Teniendo en cuenta el género en el seguimiento y evaluación de proyectos" (*Considering gender in the monitoring and evaluation projects*). Todos los datos deben ser desagregados por sexo y diferentes necesidades de las mujeres y de los hombres y de los grupos marginados contemplados por el proyecto deben ser considerados a lo largo del proceso de evaluación.
26. La evaluación examinará el Proyecto a lo largo de los siguientes siete criterios de evaluación estándar.

### 1. Pertinencia y aptitud estratégica

- 1.1. ¿Cuáles son los principales indicadores que revelan la magnitud y relevancia de la trata de personas con fines de explotación laboral en Guatemala?, ¿el Proyecto espera contribuir en la mejora de algunos de estos indicadores?
- 1.2. ¿Son congruentes los objetivos del Proyecto con las necesidades y prioridades del Estado de Guatemala?, ¿las estrategias del Proyecto son congruentes con estos objetivos?
- 1.3. ¿El Proyecto está en sintonía con los planes nacionales de desarrollo, planes de trabajo decente, resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT?, ¿de qué modo el Proyecto se adecuó y dio apoyo a otras estrategias y políticas de la OIT?
- 1.4. ¿En qué medida el Proyecto complementó y encajó con otros Proyectos/ programas de la OIT o de otras instituciones en Guatemala orientados a prevenir o disminuir la trata con fines de explotación laboral?, ¿en qué medida el Proyecto contribuyó con otras iniciativas pertinentes?
- 1.5. ¿Durante la ejecución del Proyecto han surgido nuevas necesidades que un futuro Proyecto debería abordar?

### 2. Validez del diseño (coherencia)

- 2.1. ¿Cómo y cuándo se originó el Proyecto?, ¿de qué manera participó la OIT en la definición de los contenidos y estrategias del Proyecto?, ¿hubo participación de los mandantes durante el diseño del Proyecto?
- 2.2. ¿Cuáles son los principales componentes estratégicos de la intervención?, ¿hasta qué punto se vincularon adecuadamente entre sí?, ¿Las actividades previstas son necesarias y suficientes para obtener los productos y a su vez estos productos son necesarios y suficientes para alcanzar los resultados esperados?
- 2.3. ¿Los indicadores contemplados en el PRODOC del Proyecto fueron los más adecuados para medir la obtención de los productos y el logro de los objetivos?, ¿se establecieron



metas realistas para estos indicadores?, ¿hubo necesidad de modificar los indicadores y/o metas durante la ejecución del Proyecto?

- 2.4. ¿Por qué se decidió que el tercer componente del Proyecto (sensibilización sobre riesgos de la trata y sobre estrategias de prevención) se focalice en las familias indígenas?
- 2.5. ¿Cuáles son los elementos más innovadores del Proyecto en relación a otros similares que habían ejecutado anteriormente en Guatemala?
- 2.6. ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del Proyecto?, ¿cuán cruciales fueron para el éxito del Proyecto?, ¿cuán realistas fueron?, ¿hasta qué punto pudo controlarlos el Proyecto?
- 2.7. ¿Se incorporó en enfoque de género (problemática, estrategia de intervención, actividades, indicadores y metas, presupuesto) en la etapa de diseño del Proyecto?

### **3. Efectividad del Proyecto**

- 3.1. ¿El Proyecto ha alcanzado las metas previstas en los indicadores de producto y de actividades de cada uno de los tres componentes?, ¿en qué componentes el Proyecto muestra un mayor nivel de cumplimiento y en cuáles un menor nivel, y por qué?
- 3.2. ¿Los mandantes (organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores, autoridades municipales y departamentales, jueces, inspectores) están satisfechos con la calidad de los productos generados?, ¿qué características formativas, qué aspectos metodológicos y operativos del Proyecto son los que más valoran en lo que respecta al diseño de políticas, mecanismos de coordinación, capacitación, y sensibilización para prevenir y/o reducir la trata de personas con fines de explotación laboral?
- 3.3. ¿Cuáles han sido los principales aportes de la OIT en el logro de los objetivos planteados en cada uno de los componentes?
- 3.4. En los productos asociados a capacitación y asistencia técnica (principalmente en los componentes 1 y 2), ¿bajo qué criterios se seleccionaron a los beneficiarios que recibirían dichos servicios y los temas?, ¿se realizaron encuestas de satisfacción y/o se llevaron a cabo acciones de seguimiento sobre la aplicación de lo aprendido?
- 3.5. ¿Qué productos realizados son los que menos han contribuido al objetivo del Proyecto de prevención y erradicación de la trata de personas con fines de explotación laboral utilizando un enfoque de derechos y centrado en las víctimas?, ¿qué otros productos, no contemplados en el diseño, hubiera sido importante incluir?
- 3.6. ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a los resultados del Marco Estratégico Programático Presupuestal de la OIT de los bienios 2012 – 2013 y 2014 – 2015?

### **4. Eficiencia en el uso de los recursos**

- 4.1. ¿Los fondos presupuestarios del Proyecto se han ejecutado en su totalidad?, ¿hubo ahorros importantes en algunas actividades?, ¿se ha gastado más de lo previsto en otras?
- 4.2. ¿El nivel de ejecución presupuestaria en cada componente es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?
- 4.3. ¿El Proyecto ha logrado movilizar fondos complementarios de socios nacionales, donantes u otros aliados?
- 4.4. ¿Los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) fueron asignados al Proyecto de manera oportuna?
- 4.5. ¿El tiempo previsto para la ejecución del Proyecto ha sido suficiente?, ¿hubo demoras en la ejecución de algunas actividades?, ¿siempre se tuvo a disposición fondos suficientes para llevar a cabo los productos y actividades previstos?
- 4.6. ¿Cómo se ha distribuido el monto ejecutado por el Proyecto según diferentes criterios como: componentes del Proyecto, tipos de productos, tipo de gastos, año de ejecución?

## 5. Eficacia en la estructura de gestión

- 5.1. ¿La estructura organizacional del Proyecto facilitó la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente?, ¿hubo algún cambio importante en esta estructura a lo largo de la ejecución del Proyecto?
- 5.2. ¿El Proyecto recibió adecuado apoyo administrativo, técnico y de ser necesario político de la oficina de la OIT?
- 5.3. ¿Cómo ha sido la relación institucional (técnica, política, administrativa) entre la OIT y sus mandantes?
- 5.4. ¿Cómo se eligieron a los colaboradores externos (COLEXT) del Proyecto (concurso, designación directa por recomendación)?, ¿cómo se llevaba a cabo el control de calidad de los productos que elaboraron?, ¿hubo dificultades para identificar todos los colaboradores externos que se requerían para llevar a cabo las diferentes actividades y productos previstos?
- 5.5. ¿El Proyecto ha realizado actividades de seguimiento periódico sobre el avance de los productos y componentes?, ¿se generaron informes regulares a partir de este seguimiento?
- 5.6. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades, presupuestarias y técnicas, que ha tenido que enfrentar la dirección del Proyecto para gestionarlo?
- 5.7. ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional que hayan afectado el Proyecto y/o que no contemplados inicialmente?, ¿estos cambios implicaron ajustes en el Proyecto?

## 6. Orientación hacia el impacto

- 6.1. ¿Cuáles son los principales impactos del Proyecto en términos de políticas, normatividad y mecanismos de coordinación interinstitucional para la prevención de la trata de personas?, ¿en términos de la mejora de capacidades de los jueces e inspectores para investigar y combatir la trata?, ¿en términos de la concientización de grupos vulnerables sobre los riesgos de la trata?
- 6.2. ¿Hasta qué punto estos impactos pueden vincularse causalmente a las intervenciones del Proyecto?
- 6.3. ¿Qué otros factores, externos al Proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos impactos?
- 6.4. ¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como consecuencia de las intervenciones del Proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del Proyecto?

## 7. Orientación hacia la sostenibilidad

- 7.1. ¿El Proyecto ha transferido responsabilidades, aprendizajes, metodologías y herramientas a los socios nacionales?
- 7.2. ¿Los socios nacionales han asumido estas responsabilidades?, ¿han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin el Proyecto no se hubieran alcanzado? ¿se comprometen a consolidar los resultados del Proyecto, aun cuando ya no haya financiamiento por parte de la OIT?, ¿cuentan con capacidades, voluntad política y financiamiento para ello?
- 7.3. ¿El Proyecto ha promovido o fortalecido un entorno favorable (leyes y reglamentos, políticas, compromisos y capacidades institucionales y de personas) para consolidar los resultados en materia de prevención y/o reducción de la trata de personas con fines de explotación laboral?
- 7.4. ¿En qué sectores de actividad y en qué áreas geográficas las condiciones son más idóneas para que se generen los impactos positivos del Proyecto?, ¿en qué sectores y áreas geográficas ocurre lo contrario?, ¿en qué otros sectores podría llevarse a cabo con éxito una intervención similar?

7.5. ¿El Proyecto tiene previsto establecer una “hoja de ruta” o estrategia de salida al finalizar sus actividades?

## V. Metodología a Seguir

27. El marco conceptual básico sobre el cual se desarrollará esta evaluación es el de Las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation): principios, racionalidad, planificación y gestión. Asimismo, la evaluación se llevará a cabo de acuerdo con las políticas y los procedimientos ordinarios de la OIT. La OIT se adhiere a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, así como con los Estándares de Calidad de Evaluación del DAC/OCDE.

28. Las metodologías a utilizar en el marco de esta evaluación se complementarán entre sí y los datos serán triangulados a través de las diferentes metodologías. Se espera que el evaluador utilice las siguientes metodologías durante la evaluación:

- Revisión en gabinete: El equipo evaluador revisará los siguientes documentos antes de realizar cualquier entrevista y emprender las visitas a los sitios del proyecto:

- PRODOC (documento del Proyecto), Marco Lógico
- Planes de trabajo, cronograma y presupuesto del Proyecto
- Plan de monitoreo y evaluación
- Informes de misión del Proyecto e Informes de Progreso al donante (Ver Anexo 3)
- Carpetas con todos los documentos técnicos y administrativos del Proyecto (productos finales asociados a cada uno de los tres objetivos, informes de actividades, listados de participantes, presupuesto, construcción de la sinergia con otros proyectos de OIT y donantes, etc.)

(\*) Los documentos financieros y administrativos serán proporcionados por la Unidad de Programación de la OP de la OIT en San José.

- Recolección y revisión de datos: El evaluador revisará los Informes de Progreso al donante que dará seguimiento al progreso en la consecución de los productos. El evaluador revisará los datos cuantitativos y cualitativos existentes y recopilará más datos de progreso cuando se considere necesario.
- Entrevistas con actores clave/trabajo de campo. Se llevará a cabo reuniones con el Especialista en Actividades para los Trabajadores de la Oficina Andina de la OIT a fin de tener una comprensión profunda del Proyecto, de la estrategia elegida, de los principales avances, estructura organizativa y retos pendientes. En Ciudad de Guatemala, Guatemala, se llevarán a cabo reuniones con representantes del Ministerio de Trabajo, Secretaría Contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas, Fiscalía, ONG ECPAT Guatemala, agendadas a través de la coordinación del Proyecto, con el fin de recolectar y validar la información encontrada durante la revisión documental (Ver [Anexo 4](#)). Asimismo, se establecerá contacto con las personas designadas por SAP-FL en Ginebra de modo que como Unidad Técnica de Apoyo pueda brindar sus precisiones y apreciaciones respecto al desarrollo del proyecto.

Principales productos: Reporte de Inicio (*Inception Report*), informe de avance e informe final

- Producto 1 (**Informe de Inicio**). El Informe de Inicio (Inception report) será propuesto por el consultor externo sobre la base de lo acordado con el Equipo de Evaluación y presentado a la Gerente de Evaluación para su revisión y aprobación. Este Informe deberá incluir una descripción de la metodología a emplearse, el enfoque de evaluación, actividades clave, cuestionarios de entrevista, lista de actores clave y el calendario (consultar Checklist 3: Escribiendo el Informe inicial).
- 
- Producto 2 (**Informe de Evaluación Borrador**). Este Informe será redactado por el consultor externo bajo las orientaciones técnicas del Equipo de Evaluación y deberá incluir recomendaciones factibles, específicas y priorizadas. El informe será presentado al Gerente de Evaluación de la OIT para su revisión, circulación, consolidación de resultados y aprobación final (consultar Checklist 5: Preparación del Informe de Evaluación).
- 
- Producto 3 (**Informe Final de Evaluación**). El informe será presentado al Gerente de Evaluación para su discusión y revisión con el Equipo de Evaluación una semana después que el evaluador externo haya recibido los comentarios finales a la versión preliminar/borrador del informe de evaluación.
- 
- El informe deberá seguir la plantilla de formato EVAL, incluyendo una página de título y no tener más de 35 páginas de extensión, excluyendo anexos. Los anexos del informe incluirán: los cuestionarios definitivos utilizados en el trabajo de campo, los resultados de la encuesta, un resumen de los resultados de cada visita de campo, resumen de cada reunión, una lista de las personas entrevistadas y una lista de los documentos revisados. La calidad del Informe será calificada en base a los estándares de calidad de EVAL.
- 

Este Informe Final deberá incluir:

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y la evaluación;
- (2) Tabla de contenidos y listas (anexos y tablas o gráficos)
- (3) Listado de siglas o abreviaturas
- (4) Resumen ejecutivo
  - 4.1. Antecedentes y contexto
    - 4.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura
    - 4.1.2. Situación actual de la asignación
    - 4.1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación
    - 4.1.4. Metodología de evaluación
  - 4.2. Principales hallazgos y conclusiones
  - 4.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas
- (5) Cuerpo del reporte
  - 5.1. Antecedentes de la asignación
  - 5.2. Antecedentes de la evaluación
  - 5.3. Metodología
  - 5.4. Principales hallazgos ordenados conforme a los 6 criterios del marco analítico
- (6) Conclusiones
  - 6.1. Conclusiones
  - 6.2. Lecciones aprendidas
  - 6.3. Buenas prácticas
  - 6.4. Recomendaciones
- (7) Anexos

- Consultar obligatoriamente las siguientes guías para preparar el Informe:

*Consultar Checklist 7: Presentación en la portada de evaluación*

*Consultar Checklist 6: Valoración de la calidad de los informes de evaluación*

*Consultar Checklist 8: Escribir el Resumen del Informe de Evaluación.*

- Las cuestiones de igualdad de género deberán ser abordadas de manera explícita a través de las actividades de evaluación que lleven a cabo los consultores, así como en los informes finales y en los eventos que se lleven a cabo en el marco del proceso de evaluación.
- 
- Todos los borradores y productos finales, incluyendo los documentos de apoyo, informes analíticos y los datos brutos deben ser proporcionados en versión electrónica compatible con el software de Microsoft Word para Windows. La información (datos) producida en el marco de esta evaluación, así como los derechos de autor sobre el Informe de Evaluación, son de propiedad exclusiva de la OIT y el Donante. El uso de los datos para su publicación y otra forma de presentación sólo se puede hacer con el acuerdo de la OIT. Las principales partes interesadas puedan hacer un uso adecuado del informe de evaluación de acuerdo con el propósito original y con el reconocimiento adecuado.

## Modalidades de gestión, Plan de Trabajo, los Requisitos de Formato y los Plazos

### Arreglos de gestión

29. La **Evaluación Final Interna** será realizada con el apoyo de un Consultor Evaluador Externo (CEE).
30. El **Consultor Evaluador Externo** será responsable de realizar las siguientes tareas de acuerdo con los términos de referencia. El CEE deberá:
- Llevar a cabo una teleconferencia de planificación de la evaluación antes de la misión de evaluación con el Equipo de Evaluación
  - Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario
  - Revisar la documentación del Proyecto (desk review )
  - Revisar las preguntas de evaluación y refinar las preguntas en colaboración con la Gerente de Evaluación, según sea necesario y desarrollar protocolos de entrevista
  - Proponer e implementar una metodología de evaluación (es decir, revisión de documentos e implementación de entrevistas, triangulando la información) para responder a las preguntas de la evaluación
  - Diseñar y conducir cuestionario/encuestas para las entrevistas, discusiones de grupo y visitas de campo
  - Participar en un Taller de devolución al Equipo de Evaluación en la que presente los hallazgos preliminares obtenidos en la misión en terreno;
  - Llevar a cabo la misión de evaluación a Ciudad de Guatemala-Guatemala.
  - Redactar un borrador del informe de evaluación y presentarlo a la Gerente de Evaluación, quien lo discutirá con el Equipo de Evaluación
  - Redactar un Informe Final de Evaluación, que incluirá las observaciones o aportes que se reciban
31. El CEE será supervisado por la Gerente de Evaluación. La Gerente de Evaluación hará lo siguiente:
- Preparar y ultimar los términos de referencia para la evaluación y servir de enlace con el Coordinador Técnico del Proyecto y EVAL según sea necesario<sup>30</sup>

<sup>30</sup> El procedimiento regular es que los ToR sean revisados y aprobados por el Oficial Regional de Evaluación con sede en la Oficina Regional de la OIT en Lima, sin embargo, en este caso, la Gerente de Evaluación y la Oficial Regional de Evaluación son la misma funcionaria por lo que no se hace explícito este procedimiento.

- Revisar las preguntas de la evaluación y trabajar con el donante y el CEE para refinar las preguntas, según sea necesario
- Asegurar que la agenda de entrevistas/reuniones esté preparada (en coordinación con la CTP del Proyecto)
- Revisar y formular observaciones al Informe de Evaluación
- Asegurarse que la evaluación se realice de acuerdo a los Términos de Referencia
- Discutir el borrador del Informe de Evaluación con el consultor evaluador internacional, los beneficiarios y las partes interesadas del Proyecto
- Servir de enlace con el personal del Proyecto donde se necesite su compromiso de cumplir con los requisitos anteriores.

### **Plan de Trabajo**

32. La duración total del proceso de evaluación es de 25 días calendario, desde el 1 de Diciembre hasta el 31 de diciembre de 2014. El CEE será contratado durante aproximadamente 18 días, de los cuales aproximadamente 5 días de trabajo se llevarán a cabo en Guatemala.

33. Reuniones en Guatemala serán organizadas por el personal del Proyecto, de acuerdo a las peticiones del CEE, de manera consistente con los términos de referencia. Un programa detallado de la misión en terreno (país) será preparado por el Proyecto:

34. EL SIGUIENTE ES UN CRONOGRAMA DE TAREAS Y DE DURACIÓN PREVISTA POR CADA PRODUCTO.

ETAPA	RESPONSIBLE	TAREAS	FECHAS TENTATIVAS	DÍAS
				CEE
I	Consultor Evaluador externo	- Reunión con OIT (con Gerente de Evaluación) - Conferencia por skype con equipo del Proyecto - Revisión de la documentación del Proyecto en gabinete ( <i>desk review</i> ) - Preparación de guía de entrevistas -Elaboración de informe de inicio ( <i>Inception Report</i> )	1 al 3 de diciembre	3
II	Consultor Evaluador externo	- Trabajo de campo en Ciudad de Guatemala (ver relación de entrevistados en Anexo 4) - Conferencia por Skype con el oficial de administración y de programación de la unidad de Programación del ETD/OP San José - Sistematización de la información recogida en campo		5
III	Consultor Evaluador externo	-Sistematización de la información recogida en campo, triangulada con la documentación revisada en gabinete ( <i>desk review</i> ) -Preparación del informe de evaluación (borrador)		
IV	Gerente de Evaluación	Verificación de la calidad y revisión inicial Circular la versión borrador entre los involucrados Consolidar los comentarios de los involucrados y enviarlos al Evaluador Interna		0
IV	Consultor Evaluador externo	Preparación de informe final		8
IV	Gerente de Evaluación	Revisión, distribución y consolidación de comentarios finales		0
V	Consultor Evaluador externo	Finalización del reporte de evaluación y resumen ejecutivo	31 de Diciembre	2
<b>TOTAL =</b>				<b>18</b>

### **Recursos**

35. Los recursos requeridos para esta evaluación son:

36. Para el Consultor Evaluador Externo:

1. Honorarios para el Consultor Evaluador Externo: 18 días efectivos de trabajo a \$ 400 por día = \$ 7,200.00. El pago de los honorarios se realizará contra la entrega y aprobación por la Dirección de la Evaluación del Informe Final de la Evaluación (Producto 3).
2. A la firma del contrato se hará un pago de suma alzada de USD \$ 2,556.00 equivalente al costo del ticket aéreo Lima – Ciudad de Guatemala – Lima y los gastos por concepto de 5 días de viáticos, de acuerdo a las regulaciones y políticas de OIT.

37. Perfil del Consultor Evaluador Externo. El consultor evaluador externo debe tener:

- Educación/ Formación: Maestría o Doctorado en Ciencias Políticas, Ciencias Sociales, Economía.
- Un mínimo de seis años de experiencia en la realización de evaluaciones de proyectos, incluyendo enfoques laborales, normas.
- Conocimiento en la dinámica socio- laboral presentada en Colombia.
- Familiaridad con el mandato de la OIT, sus mandantes y fundamentos internacionales de normalización.
- Sólida habilidad de trabajo en equipo y en metodologías participativas. Excelente dominio del idioma español.
- Excelentes habilidades analíticas y de redacción.

## 38. Aspectos Legales y Éticos

3. Esta evaluación cumple con las normas y estándares de evaluación de las UN y asegurará que se tomen en consideración las garantías éticas relativas a la independencia de la evaluación. Por favor, consulte las directrices éticas UNEG: <http://www.unevaluation.org/ethicalguidelines>.
4. Para asegurar el cumplimiento de las normas de la OIT/NU que garanticen la independencia de la evaluación, el contratista no será elegible para un trabajo técnico en el Proyecto durante los próximos 12 meses y no podrá ser el evaluador de la evaluación final del Proyecto.

## 39. Anexos

- Anexo 1: Acuerdo de Cooperación
- Anexo 2: PRODOC -Marco Lógico
- Anexo 3: Plan de Monitoreo y Evaluación
- Anexo 4: Informes de Progreso
- Anexo 5: Revisión interna de medio término
- Anexo 6: Lista de los funcionarios de la OIT y contrapartes a ser entrevistados
- Anexo 7: Lista de proyectos de OIT en Colombia vigentes a Agosto del 2014
- Anexo 8: Lista de guías de EVAL



## **Anexo 2. Relación de documentación revisada**

- PRODOC del Proyecto
- Informes semestrales de ejecución del Proyecto (II SEM 2012 – I SEM 2013 – II SEM 2013 – I SEM 2014)
- Reportes EXCEL con resultados de ejecución presupuestaria del Proyecto al 15 de Diciembre del 2014
- Informe de misión del Proyecto
- Notas técnicas de foros, talleres, seminarios
- Decreto 9 – 2009 “Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas”
- TDR e informes finales de los productos del Proyecto ejecutados en el 2013 y 2014
  - Política Pública Contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024. Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Secretaría contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024. Diciembre 2014.
  - Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Repatriación de Víctimas de Trata de Personas. República de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Octubre 2013.
  - Fortalecimiento de las REDVET en Guatemala: informe final de resultados. Otto Rivera. Mayo 2014
  - Informe Final sobre el proceso de incidencia, formación y acompañamiento técnico a diez municipalidades del departamento de Huehuetenango sobre trata de personas con fines de trabajo forzoso y explotación laboral. ECPAT Guatemala. Julio 2014
  - Directorio Anotado CIT: documento final integrado. Ana María Rodas. Junio 2014.
  - Protocolo de la Inspección General de Trabajo para la Detección y Referencia de casos de Trata de Personas. Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Publicado con el apoyo del Proyecto Acciones para la Prevención y Persecución de la Trata de Personas en Guatemala de la OIT. Mayo 2013
  - El Trabajo Forzoso y la Trata de Personas. Manual para los inspectores de trabajo. OIT. Programa Especial de Acción para Combatir el trabajo forzoso. Reimpresión con el apoyo de la Embajada de Francia en Guatemala y la OIT.



- Sistematización de Sentencias Judiciales en materia de trata de personas, trabajo forzoso, explotación laboral, y trata de personas con fines de explotación laboral y trabajo forzoso. Victoria Valle. 2014.
- Informes que contienen información estadística de trata en Guatemala y Centroamérica.
  - Informe de situación sobre trata de personas, 2011. Institución del Procurador de Derechos Humanos, Unidad para la Prevención de la Trata de Personas.
  - Informe de situación sobre trata de personas, 2012. Institución del Procurador de Derechos Humanos, Unidad para la Prevención de la Trata de Personas.
  - Informe de situación sobre trata de personas, 2013. Institución del Procurador de Derechos Humanos, Unidad para la Prevención de la Trata de Personas.
  - Perfil migratorio de Guatemala. OIM. 2012
  - Avance en la aplicación del consenso de Basilea -2010: Informe de Guatemala. SEPREM. Octubre 2013
  - Estadísticas de la trata de personas. Polaris Project. 2011
  - Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional. Save The Children. 2012
- Páginas web de instituciones con estadísticas sobre trata en Guatemala
  - MP: <http://www.mp.gob.gt/transparencia/transparencia/>
  - SVET: <http://www.vicepresidencia.gob.gt/svet/#>
  - UNODC: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html>
  - INE: <http://www.ine.gob.gt>

### **Anexo 3. Contenido de la guía de entrevistas**

#### Pertinencia y aptitud estratégica.

- 1.1. ¿Cuáles son los principales indicadores que revelan la magnitud y relevancia de la trata de personas con fines de explotación laboral en Guatemala?, ¿el Proyecto espera contribuir en la mejora de algunos de estos indicadores?
- 1.2. ¿Son congruentes los objetivos del Proyecto con las necesidades y prioridades del Estado de Guatemala?, ¿las estrategias del Proyecto son congruentes con estos objetivos?
- 1.3. ¿El Proyecto está en sintonía con los planes nacionales de desarrollo, planes de trabajo decente, resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT?, ¿de qué modo el Proyecto se adecuó y dio apoyo a otras estrategias y políticas de la OIT?
- 1.4. ¿En qué medida el Proyecto complementó y encajó con otros Proyectos/ programas de la OIT o de otras instituciones en Guatemala orientados a prevenir o disminuir la trata con fines de explotación laboral?, ¿en qué medida el Proyecto contribuyó con otras iniciativas pertinentes?
- 1.5. ¿Durante la ejecución del Proyecto han surgido nuevas necesidades que un futuro Proyecto debería abordar?

#### Validez del diseño.

- 2.1. ¿Cómo y cuándo se originó el Proyecto?, ¿de qué manera participó la OIT en la definición de los contenidos y estrategias del Proyecto?, ¿hubo participación de los mandantes (Ministerio de Trabajo, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores) o de otras instancias durante el diseño del Proyecto?
- 2.2. ¿Cuáles son los principales componentes estratégicos de la intervención?, ¿hasta qué punto se vincularon adecuadamente entre sí?, ¿Las actividades previstas son necesarias y suficientes para obtener los productos y a su vez estos productos son necesarios y suficientes para alcanzar los resultados esperados?, ¿Los objetivos del Proyecto se pueden alcanzar con los recursos (presupuesto y tiempo) previstos para ello?
- 2.3. ¿Los indicadores contemplados en el PRODOC del Proyecto fueron los más adecuados para medir la obtención de los productos y el logro de los objetivos?, ¿se establecieron metas realistas para estos indicadores?, ¿hubo necesidad de modificar los indicadores y/o metas durante la ejecución del Proyecto?
- 2.4. ¿Por qué se decidió que el tercer componente del Proyecto (sensibilización sobre riesgos de la trata y sobre estrategias de prevención) se focalice en las familias indígenas?
- 2.5. ¿Cuáles son los elementos más innovadores del Proyecto en relación a otros similares que habían ejecutado anteriormente en Guatemala?

- 2.6. ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del Proyecto?, ¿cuán cruciales fueron para el éxito del Proyecto?, ¿cuán realistas fueron?, ¿hasta qué punto pudo controlarlos el Proyecto?
- 2.7. ¿Se incorporó en enfoque de género (problemática, estrategia de intervención, actividades, indicadores y metas, presupuesto) en la etapa de diseño del Proyecto?

#### Eficacia.

- 3.1. ¿El Proyecto ha alcanzado las metas previstas en los indicadores de producto y de actividades de cada uno de los tres componentes?, ¿en qué componentes el Proyecto muestra un mayor nivel de cumplimiento y en cuáles un menor nivel, y por qué?
- 3.2. ¿Los mandantes (organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores, autoridades municipales y departamentales, jueces, inspectores) están satisfechos con la calidad de los productos generados?, ¿qué características formativas, qué aspectos metodológicos y operativos del Proyecto son los que más valoran en lo que respecta al diseño de políticas, mecanismos de coordinación, capacitación, y sensibilización para prevenir y/o reducir la trata de personas con fines de explotación laboral?
- 3.3. En los productos asociados a capacitación y asistencia técnica (principalmente en los componentes 1 y 2), ¿bajo qué criterios se seleccionaron a los beneficiarios que recibirían dichos servicios y los temas?, ¿se realizaron encuestas de satisfacción y/o se llevaron a cabo acciones de seguimiento sobre la aplicación de lo aprendido?
- 3.4. ¿Qué productos realizados son los que menos han contribuido al objetivo del Proyecto de prevención y erradicación de la trata de personas con fines de explotación laboral utilizando un enfoque de derechos y centrado en las víctimas?, ¿qué otros productos, no contemplados en el diseño, hubiera sido importante incluir?
- 3.5. ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a los resultados del Marco Estratégico Programático Presupuestal de la OIT de los bienios 2012 – 2013 y 2014 – 2015?

#### Eficiencia en el uso de los recursos

- 4.1. ¿Los fondos presupuestarios del Proyecto se han ejecutado en su totalidad?, ¿hubo ahorros importantes en algunas actividades?, ¿se ha gastado más de lo previsto en otras?
- 4.2. ¿El nivel de ejecución presupuestaria en cada componente es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?
- 4.3. ¿El Proyecto ha logrado movilizar fondos complementarios de socios nacionales, donantes u otros aliados?
- 4.4. ¿Los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) fueron asignados al Proyecto de manera oportuna? ¿siempre se tuvo a disposición fondos suficientes para llevar a cabo los productos y actividades previstos?

- 4.5. ¿El tiempo previsto para la ejecución del Proyecto ha sido suficiente?, ¿hubo demoras en la ejecución de algunas actividades?, ¿cuáles fueron las razones que justificaron la solicitud de extensión del proyecto (de SET 2014 a DIC 2014)?
- 4.6. ¿Cómo se ha distribuido el monto ejecutado por el Proyecto según diferentes criterios como: componentes del Proyecto, tipos de productos, tipo de gastos, año de ejecución?

#### Eficacia en la estructura de gestión

- 5.1. ¿La estructura organizacional del Proyecto facilitó la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente?, ¿hubo algún cambio importante en esta estructura a lo largo de la ejecución del Proyecto?
- 5.2. ¿El Proyecto recibió adecuado apoyo administrativo, técnico y de ser necesario político de la oficina de la OIT? ¿especialistas Normas Internacionales, Actividades para Empleadores y Actividades para Trabajadores de OIT Costa Rica?, ¿Programa de Acción Especial OIT para combatir trata (SAP-FL) y especialistas de IPEC?
- 5.3. ¿Cómo ha sido la relación institucional (técnica, política, administrativa) entre la OIT, sus mandantes y otras instituciones?, ¿Ministerio de Trabajo, Ministerio Público, Poder Judicial, Fiscalía, Procuraduría, Policía Nacional?, ¿Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas (CIT), la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI)?, ¿Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET)?, ¿ONG ECPAT?, ¿OIM, UNODC (Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito), y con el proyecto de Seguridad y Justicia de USAID?, ¿Organizaciones de empleadores, Organizaciones de trabajadores, Organizaciones indígenas?, ¿Embajada de USA en Guatemala?
- 5.4. ¿Cuáles son las principales diferencias para su institución entre trabajar con la OIT y hacerlo con estas otras instituciones?, ¿cuál es el diferencial generado por OIT?, ¿qué debería mejorarse en cuánto esta relación?, ¿dónde están las principales debilidades de esta alianza estratégica con la OIT?, ¿se aprovechó de alguna manera las ventajas comparativas de la OIT (como por ejemplo, el carácter tripartito) frente a otras instituciones?
- 5.5. ¿Cómo se eligieron a los colaboradores externos (COLEXT) del Proyecto (concurso, designación directa por recomendación)?, ¿cómo se llevaba a cabo el control de calidad de los productos que elaboraron?, ¿hubo dificultades para identificar todos los colaboradores externos que se requerían para llevar a cabo las diferentes actividades y productos previstos?
- 5.6. ¿El Proyecto ha realizado actividades de seguimiento periódico sobre el avance de los productos y componentes?, ¿se generaron informes regulares a partir de este seguimiento?
- 5.7. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades, presupuestarias y técnicas, que ha tenido que enfrentar la dirección del Proyecto para gestionarlo?
- 5.8. ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional que hayan afectado el Proyecto y/o que no contemplados inicialmente?, ¿estos cambios implicaron ajustes en el Proyecto?

#### Resultados y orientación hacia el impacto

- 6.1. ¿Cuáles son los principales resultados e impactos del Proyecto en términos de diseño y aplicación de políticas, normatividad y mecanismos de coordinación interinstitucional para la prevención de la trata de personas?, ¿Elaboración de nueva política pública y Plan de Acción Nacional 2013 – 2023?, ¿Reformulación de los protocolos de atención y repatriación de víctimas de trata?, ¿Mejora en la coordinación entre instituciones de Guatemala y definir una ruta de referencia para la atención y repatriación de las víctimas?, ¿Mejora de las capacidades de 20 redes departamentales contra la trata?
- 6.2. ¿Cuáles son los principales resultados e impactos del Proyecto en términos de la mejora de capacidades de los jueces e inspectores para investigar y combatir la trata?, ¿Creación de un mecanismo para la detección y derivación de casos para inspectores laborales a través de la aprobación de un protocolo?, ¿Fortalecimiento de la unidad contra la explotación laboral y el trabajo forzoso de la Fiscalía contra el tráfico humano?, ¿Mejora de capacidades para los jueces, fiscales, inspectores, policías?
- 6.3. ¿Estas mejoras en capacidades se han traducido en mejoras en cumplimiento de la ley, incremento en investigaciones, juicios y condenas contra traficantes, así como aumento de víctimas identificadas, asistidas y repatriadas?, ¿incremento en # de detecciones por parte de las inspecciones laborales y policías (identificar, referir e investigar)?, ¿# de investigaciones y enjuiciamientos de jueces (condenar, sentenciar)?, resoluciones y sentencias sean más robustas y sustentadas?
- 6.4. ¿Cuáles son los principales resultados e impactos del Proyecto en términos de la concientización de grupos vulnerables sobre los riesgos de la trata, y de la prevención de que esta población vulnerable sea víctima de trata?
- 6.5. ¿Cuáles han sido los principales aportes de la OIT en el logro de los resultados que se acaban de mencionar? ¿Hasta qué punto estos impactos pueden vincularse causalmente a las intervenciones del Proyecto?
- 6.6. ¿Qué otros factores, externos al Proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos impactos?, ¿qué otros factores, externos al Proyecto, han limitado la consecución de más impactos?, ¿el grado de compromiso del gobierno en relación a la prevención y erradicación de la trata?, ¿la capacidad técnica de las instituciones públicas?, ¿presión internacional (principalmente de Estados Unidos) sobre el tema?, ¿presión interna (sociedad civil) sobre el tema?
- 6.7. ¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como consecuencia de las intervenciones del Proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del Proyecto?

#### Orientación hacia la sostenibilidad

- 7.1 ¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como consecuencia de las intervenciones del Proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del Proyecto?

- 7.2 ¿El Proyecto ha transferido responsabilidades, aprendizajes, metodologías y herramientas a los socios nacionales?
- 7.3 ¿Los socios nacionales han asumido estas responsabilidades?, ¿han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin el Proyecto no se hubieran alcanzado? ¿se comprometen a consolidar los resultados del Proyecto, aun cuando ya no haya financiamiento por parte de la OIT?, ¿cuentan con capacidades, voluntad política y financiamiento para ello?
- 7.4 ¿El Proyecto ha promovido o fortalecido un entorno favorable (leyes y reglamentos, políticas, compromisos y capacidades institucionales y de personas) para consolidar los resultados en materia de prevención y/o reducción de la trata de personas con fines de explotación laboral?
- 7.5 ¿En qué sectores de actividad y en qué áreas geográficas las condiciones son más idóneas para que se generen los impactos positivos del Proyecto?, ¿en qué sectores y áreas geográficas ocurre lo contrario?, ¿en qué otros sectores podría llevarse a cabo con éxito una intervención similar?
- 7.6 ¿El Proyecto tiene previsto establecer una “hoja de ruta” o estrategia de salida al finalizar sus actividades?

#### **Anexo 4. Relación de personas entrevistadas.**

##### Funcionario de OIT

- José Alberto Villagrán (Coordinador del Proyecto Acciones para la Prevención y Persecución del tráfico de personas en Guatemala)

##### Funcionarios del Ministerio de Trabajo de Guatemala

- Elsa Avalos ( Viceministra de Trabajo)
- Jesús Arbizú (Inspector General de Trata de Personas de la Inspectoría General de Trabajo.)
- Dayana de Duarte, Mario Romani, Margorie Bosque (Asesoría Jurídica de la Dirección de Gestión Laboral)

##### Funcionario de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. SVET.

- José Cortés. ( Subsecretario de SVET)

##### Funcionario del Ministerio Público.

- Alex Colop. ( Fiscal de la sección contra Trata de Personas)

##### Funcionaria de UNICEF

- Susana Mendía (Asistente técnica de Proyectos )

##### Consultores externos del Proyecto

- Otto Rivera (consultor de la OIT encargado de diseñar la propuesta sobre la política pública contra la trata de personas; la estructura orgánica de la Comisión Interinstitucional contra la trata de personas; y la estructura orgánica y acompañamiento a las Redes Departamentales).

## Anexo 5. Instrumentos internacionales relacionados con la trata de personas ratificados por Guatemala

Año de firma	Instrumento	Año de ratificación Guatemala
1926	Convención sobre la Esclavitud	1983
1948	Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena	2007
1956	Convención complementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, Comercio de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud	1983
1979	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres	2001
1980	Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional - Convenio de la Haya	2007
1990	Convención de los Derechos del Niño	1990
1990	Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias	2003
1998	Estatuto de Roma	2012
2000	Protocolo Opcional para la Convención de los Derechos del Niño sobre venta de menores, prostitución infantil y pornografía infantil	2002
2000	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada	2003
2000	Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños(as)	2004
2002	Principios, Recomendaciones y Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre los Derechos Humanos y la Trata de personas (Resolución 60/147)	
2006	Directrices del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata de Personas	
2010	Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas	