

**ANÁLISIS DE**  
**INSTRUMENTOS**  
**LEGALES Y MARCOS**  
**NORMATIVOS**

**SOBRE PROTECCIÓN Y PERSONAS**  
**EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA**  
**EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ.**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

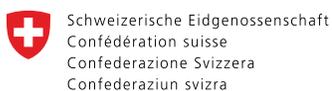
Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE



swisscontact

**ANÁLISIS DE  
INSTRUMENTOS  
LEGALES Y MARCOS  
NORMATIVOS**

**SOBRE PROTECCIÓN Y PERSONAS  
EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA  
EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ.**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE**



Consultor convenio con el Secretariado  
Nacional de Pastoral Social - Caritas

**Ignacio Cristóbal Alcarraz**

Team Leader Proyecto

**Lucas Sebastián Gómez García**

Especialista en Políticas Públicas

**Karen Vanesa Marriner Castro**

---

**Embajada de Suiza en Colombia**

**Embajada de Suiza en Ecuador**

**Embajada de Suiza en Perú**

SWISSCONTACT

Representante Legal para Colombia

**Saúl Díaz Ortiz**

Diseño y Diagramación

**StudioAlmo**

Esta publicación fue financiada con recursos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Las opiniones y contenidos de esta publicación (video /pieza) son propiedad de sus autores, y no necesariamente reflejan la posición oficial de COSUDE o del Gobierno suizo.



Acerca del Documento  
**06**

Acrónimos  
**08**



## COLOMBIA

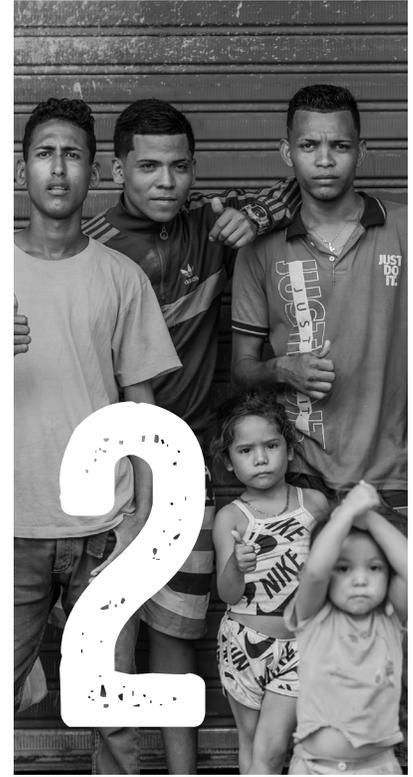
1.1. Instrumentos de  
carácter general  
**10**

1.2. Instrumentos sobre  
movilidad humana  
**11**

1.3. Instrumentos sobre  
trata y tráfico  
**15**

1.4. Instrumentos sobre  
Protección de Niñez  
y Adolescencia  
**17**

1.5. Instrumentos sobre  
género-VBG- personas  
LGBTIQ+  
**20**



## ECUADOR

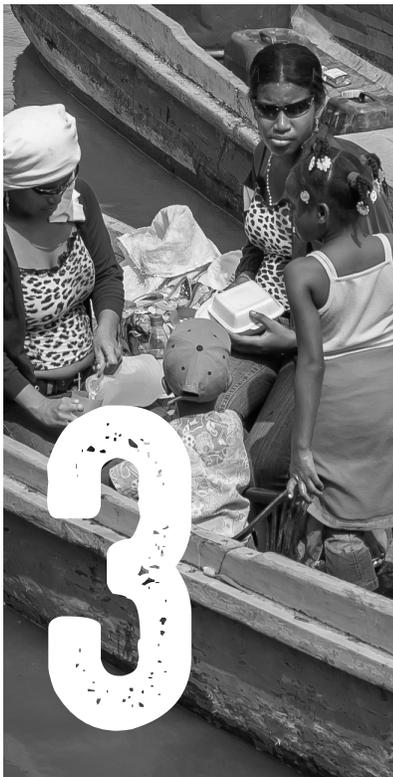
2.1. Instrumentos de  
carácter general  
**24**

2.2. Instrumentos sobre  
movilidad humana  
**26**

2.3. Instrumentos sobre  
trata y tráfico  
**30**

2.4. Instrumentos sobre  
Protección de Niñez  
y Adolescencia  
**33**

2.5. Instrumentos sobre  
género-VBG- personas  
LGBTIQ+  
**36**



## PERÚ

3.1. Instrumentos de carácter general

**40**

3.2. Instrumentos sobre movilidad humana

**41**

3.3. Instrumentos sobre trata y tráfico

**45**

3.4. Instrumentos sobre Protección de Niñez y Adolescencia

**48**

3.5. Instrumentos sobre género-VBG- personas LGBTIQ+

**51**



## RESUMEN COMPARATIVO

4.1. Instrumentos sobre movilidad humana

**56**

4.2. Trata y tráfico

**59**

4.3. Protección de Niñez y Adolescencia

**62**

4.4. Género-VBG- personas LGBTIQ+

**65**



## ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Mapeo Colombia

**70**

Anexo 2. Matriz de Mapeo Ecuador

**70**

Anexo 3. Matriz de Mapeo Peru

**70**

Anexo 4. Mapeo Regional

**70**



**ACERCA DEL  
DOCUMENTO**

El presente documento se ha desarrollado dentro de los “Outcomes” 3 y 4 del Programa Regional de Protección y Migración (PRPM) implementados por la Fundación Suiza de Cooperación Técnica Swisscontact con apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), con la finalidad de informar, asesorar y orientar las estrategias y acciones sobre movilidad humana y protección en Colombia, Ecuador y Perú en el marco del PRPM.

Desde un enfoque subregional, mediante de un mapeo y análisis no exhaustivo del marco normativo, de política pública y planificación para la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad por procesos de movilidad humana en los países referidos, el análisis busca identificar si los instrumentos revisados cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos y si ofrecen una protección adecuada a las personas migrantes y refugiadas, si garantizan la igualdad de acceso a los servicios sin discriminación y si existen barreras u obstáculos para el ejercicio pleno de sus derechos.

El proceso de mapeo y revisión se realizó entre abril y mayo de 2024 con un total de 92 instrumentos analizados, 31 en Colombia, 35 en Ecuador y 26 en Perú. Del total, atendiendo a su naturaleza, 51 son marcos legales/decretos/normas, 14 instrumentos de política pública, 18 de carácter estratégico y 7 de procedimientos/manuales.

El análisis de los diferentes instrumentos se agrupa en cinco categorías: 1) Instrumentos de “Carácter General” con 7 documentos analiza-

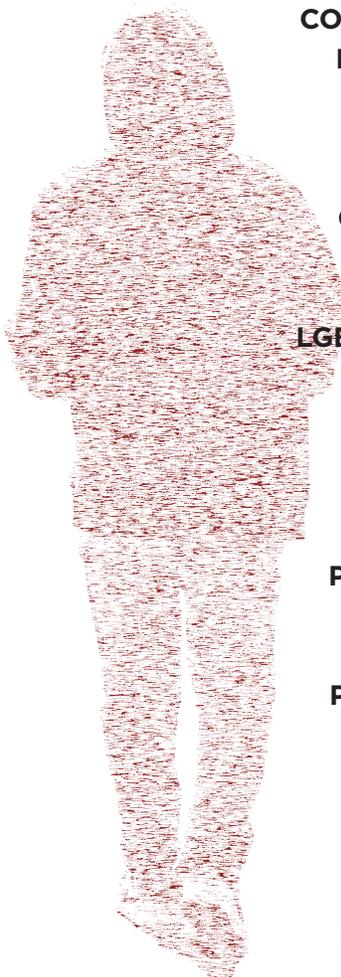
dos, 2) Instrumentos sobre “Movilidad Humana” con 33 analizados; 3) Sobre “Trata y Tráfico” con 14 analizados; 4) Sobre “Protección de niñez y adolescencia” con 17 documentos y 5) Aspectos de Género, Violencia Basada en Género (VBG) y diversidad sexual/personas LGBTIQ+ con 21 documentos analizados.

Por cada categoría se han identificado las principales fortalezas y aspectos positivos, los vacíos y debilidades, y las oportunidades y recomendaciones preliminares de mejora y fortalecimiento de los instrumentos analizados para fortalecer la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en los países foco de este estudio.

Posteriormente, este primer mapeo y análisis, principalmente basado en revisión documental, será completado y enriquecido con un análisis más detallado y exhaustivo de otros documentos estratégicos, buenas prácticas y acceso a información directa de actores clave y diferentes grupos de personas en situación de movilidad humana.

El presente informe está organizado en cuatro capítulos, un capítulo por cada uno de los tres países analizados y un cuarto de enfoque regional donde se destacan los principales hallazgos de cada país desde una perspectiva regional e identificando las potenciales oportunidades y sinergias entre los diferentes países. El capítulo dedicado a cada país se ha estructurado en función de los grupos y categorías de análisis arriba mencionados.

# ACRÓNIMOS



<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
<b>CC</b>	Corte Constitucional (Colombia)
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
<b>COSUDE</b>	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DSR</b>	Derechos Sexuales y Reproductivos
<b>ETPV</b>	Estatuto Temporal de Protección para Personas Venezolanas (Colombia)
<b>GTRM</b>	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (Ecuador y Perú)
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Colombia)
<b>LGBTIQ+</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer +
<b>NNA</b>	Niños, niñas y adolescentes.
<b>OIM</b>	Organización Internacional de Migraciones
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PAD</b>	Plan de Acción de Diversidades LGBTIQ (Ecuador)
<b>PASEE</b>	Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (Perú)
<b>PEDN</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Perú)
<b>PEMIG</b>	Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (Perú)
<b>PIM</b>	Política Integral Migratoria (Colombia)
<b>PNIG</b>	Política Nacional de Igualdad de Género (Perú)
<b>PNM</b>	Política Nacional Migratoria (Perú)
<b>POE</b>	Protocolo Operativo Estandarizado
<b>PRPM</b>	Programa Regional de Protección y Migración (COSUDE)
<b>RMRP</b>	Plan Regional para Migrantes y Refugiados
<b>SDH</b>	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<b>SISBEN</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Colombia)
<b>SNU</b>	Sistema de Naciones Unidas
<b>UPE</b>	Unidad de Protección Especial (Perú)
<b>VBG</b>	Violencia Basada en Género
<b>VCM</b>	Violencia contra las Mujeres (Ecuador)



# 1.

## COLOMBIA

El mapeo y análisis de instrumentos de Colombia se ha realizado sobre un total de 31 documentos analizados. Atendiendo a su naturaleza, 19 son marcos legales/decretos, 5 instrumentos de política pública, 5 de carácter estratégico, 1 circular ministerial y una sentencia la Corte Constitucional. En relación con las categorías de análisis, 2 son de carácter general, 12 relacionados directamente con movilidad humana, 5 sobre trata y tráfico, 6 sobre protección de NNA y otros 6 sobre aspectos de género, VBG y personas LGBTIQ+.

## 1.1

## INSTRUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

**En relación con los marcos internacionales y regionales sobre DDHH:** Colombia ha ratificado todos los instrumentos de derechos humanos tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano (SDH) que guardan relación directa con las personas en situación de movilidad humana, y dentro de éstas, aquellas con situaciones y vulnerabilidades particulares como son: las mujeres, los niños, niñas y adolescentes (NNA) y personas LGBTI+ con particular énfasis en las que están expuestas o han sufrido situaciones de violencia basada en género (VBG), trata y tráfico, apatridia o reclutamiento forzoso por parte de grupos armados y de crimen organizado. Dicha ratificación ha sido regulada en el marco normativo nacional a través de leyes específicas que sirven como cimiento/paraguas legal para el desarrollo posterior de marcos e instrumentos normativos más específicos. De lo anterior se puede afirmar que Colombia ha

tenido un compromiso histórico firme con la adopción e implementación de los principales instrumentos y acuerdos internacionales de derechos humanos y de aquellos vinculados a los derechos de las personas en situación de movilidad humana en particular.

Para mayor detalle sobre los instrumentos internacionales ratificados por Colombia se puede consultar la pestaña sobre alineamiento en la matriz de mapeo y su análisis (Anexo 1, archivo Excel)

**En relación con los instrumentos nacionales de carácter general:** La Constitución Política no tiene referencias explícitas a personas en situación de movilidad humana, si bien éstas quedan amparadas bajo los principios de universalidad y no discriminación. La última versión del Plan Nacional de Desarrollo (2023-2026) dentro de la Meta 5 incluye un catalizador referido exclusivamente al *“Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante”* con acciones específicas focalizadas en ellos.



### INSTRUMENTOS ANALIZADOS

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991)

La Constitución cuenta con varios artículos donde se hace mención expresa a derechos de los cuales se benefician las personas migrantes bajo los principios de universalidad y de no discriminación. Destacando los siguientes:

**Art: 9,13,24,53,93,96,97,100,189,227, 289,337.**



## INSTRUMENTOS ANALIZADOS

# COLOMBIA, POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2023-2026 (DECRETO 2294/2023)

En relación con las personas en movilidad humana y migrantes merecen ser destacados los siguientes aspectos:

La meta 5 de Convergencia Regional cuenta para su cumplimiento con 8 catalizadores. Siendo el Catalizador 8, “Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante”, el que está dedicado a la atención, protección e integración de personas en movilidad/migrantes. Destacando dentro de sus acciones el apartado B) referido a mecanismos de protección para la población migrante en tránsito, refugiados y con vocación de permanencia en el territorio nacional.

## 1.2

### INSTRUMENTOS SOBRE MOVILIDAD HUMANA

Esta sección incluye el mapeo y análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en situación de movilidad humana, y como éstos integran elementos relacionados con Trata y Tráfico, protección de NNA y género, VBG y personas LGBTIQ+.



#### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. CONPES 3603/2009- Política integral migratoria.
2. Ley 1465/2011- Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.
3. Decreto 2840/2013- Por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la comisión asesora para la determinación de la condición de refugiado y otras disposiciones.
4. CONPES 3950/2018- Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.
5. Ley 1997/2019- Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o Irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.
6. Resolución 3167/2019- Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio.

7. Decreto 216-2021- Por medio del cual se adopta el estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos bajo régimen de protección temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.
8. Ley 2135/2021)- Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la constitución política.
9. Ley 2136/2021- Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano (PIM) y se dictan otras disposiciones.
10. CONPES 4100/2022 Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.
11. Ley 2332/2022 *“por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones”* (Ley 2332/2022)
12. Plan de respuesta regional a refugiados y migrantes (RMRP) capítulo Colombia (2024).

**Aspectos generales de movilidad humana:** Colombia cuenta con una diversidad de instrumentos relacionados con las personas en situación de movilidad humana que se han venido desarrollando y complementando a través del tiempo en función de la demanda y necesidad de regular diferentes aspectos ante un incremento significativo de la llegada de ciudadanos de origen venezolano desde hace aproximadamente diez años. Desde el Estado se ha hecho un esfuerzo por adaptar los diferentes marcos legales existentes y desarrollar políticas específicas principalmente para las personas migrantes procedentes desde Venezuela, que en muchos casos también integran a personas de un origen diferente. Particular relevancia tienen los CONPES 3603 (2009), 3950 (2018)

y 4100 (2022) junto con la reglamentación de la Política Integral Migratoria-PIM (2021). Así mismo existen otros instrumentos como las resoluciones de la Corte Constitucional que han contribuido a mejorar y clarificar aspectos de protección y derechos de la población migrante sentando jurisprudencia y mejorando las condiciones de vida y acceso a servicios y derechos de las personas en situación de movilidad, como por ejemplo las siguientes: CT Sentencia SU-677/2017, referida a los derechos de mujeres migrantes embarazadas o con neonatos; CT Sentencia T-197/2019; CT Sentencia T-500/2018 sobre acceso a servicios de salud de urgencia de personas venezolanas y CT Sentencia T-006/2020, sobre el derecho a nacionalidad de niños nacidos en Colombia.

**Trata y tráfico:** Los principales instrumentos de política pública sobre movilidad humana (CONPES 3603, 3950, 4100 y la PIM), cuentan con referencias específicas y estrategias y acciones para mejorar aspectos de prevención, atención, judicialización y reintegración de personas en riesgo y víctimas de trata y tráfico. Considerando una línea del tiempo se observa una clara preocupación creciente y mayor énfasis en el tema en los instrumentos más recientes (PIM y CONPES 4100), principalmente desde un abordaje más integral con énfasis en las capacidades territoriales y fortalecimiento de la institucionalidad. No obstante, hay otros instrumentos como la Resolución 3167/2019 o el Decreto 216-2021 que no tienen ninguna mención explícita a víctimas de trata tráfico como grupos de particular atención y protección, pero sí de otros grupos como NNA. (Ver mayor detalle en matriz Excel del Mapeo y análisis)

**Protección de NNA:** Todos los instrumentos relacionados con movilidad humana cuentan con referencias explícitas a educación y protección de NNA. De forma general, bajo el principio el *“Interés superior del niño”*, y de forma específica con lineamientos y acciones concretas para ser implementadas por las instituciones según

orientaciones de instrumentos de política pública como los CONPES 3950 y 4100 y la PIM. Mención particular merece la integración de medidas para prevenir la apatridia de NNA en situación de movilidad, como en la propia PIM y la Ley 2332/2022 aprobada más recientemente. De igual forma, los instrumentos existentes garantizan la protección y atención de NNA no acompañados, con directrices claras de las instituciones competentes como el ICBF.

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** la mayoría de los instrumentos de movilidad humana no incluyen referencias explícitas ni artículos, lineamientos o acciones focalizadas en víctimas de VBG, sexual o por orientación sexual, salvo las referencias genéricas al principio de “No discriminación” que en su enunciado sí menciona

dichas situaciones. Sin embargo, la reglamentación de la PIM integra el “Enfoque diferencial” donde se hace mención explícita a víctimas y situaciones por orientación sexual, si bien luego no hay un desarrollo específico en su articulado. En el CONPES 4100 es donde se integran con mayor claridad lineamientos, estrategias y acciones específicas para víctimas de VBG, violencia y explotación sexual con énfasis en NNA, incluyendo la educación en derechos sexuales y reproductivos. Así mismo, los instrumentos analizados no mencionan a las personas LGBTIQ+, ni desarrollan acciones específicas para ellas, salvo la mención implícita a nivel enfoques en relación con “Orientación sexual”, lo cual representa un vacío importante en los marcos legales generales relacionados con movilidad humana.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Los marcos e instrumentos legales para personas en situación de movilidad en Colombia son adecuados y suficientes para la garantía y protección de sus derechos, con particular énfasis en la protección de NNA, con medidas recientes como la ley para prevenir la apatridia.
- Los procesos abiertos de regularización de personas de origen venezolano a través del Estatuto Temporal de Protección para Personas Venezolanas (ETPV) representan un avance significativo en los derechos y protección de las personas en situación de movilidad humana.

### OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Para superar la atomización y diversidad de instrumentos y marcos, a veces no armonizados, sería muy importante poder desarrollar una “Ley Marco de Movilidad Humana (similar a la de Ecuador) que permita contar con una mayor integralidad y coherencia entre todos los aspectos e instrumentos relacionados con movilidad humana.

## VACÍOS Y DEBILIDADES

- La diversidad de instrumentos desarrollados en los últimos años en relación con personas en situación de movilidad humana ha dado lugar a una importante atomización y dispersión de instrumentos legales y de política pública, en algunos casos desconectados entre ellos o confusos.
- Si bien existen marcos normativos amplios y protectores, en la práctica, la mayoría de los problemas y limitaciones para que las personas en situación de movilidad puedan acceder a sus derechos y servicios, como educación y salud, están relacionados con trabas de orden administrativo, falta de voluntad política y/o desconocimiento del proceso y los procedimientos por parte de autoridades y servidores públicos en diferentes niveles, pero particularmente en el territorial/municipal.
- La no integración adecuada del riesgo y vulnerabilidad de personas LGBTIQ+ en los marcos legales limita el acceso de esta población a sus derechos y recibir la debida protección diferenciada en función de sus características y necesidades particulares.
- La relevancia que se está dando en los últimos años a procesos de medio y largo plazo para la integración socioeconómica de la población venezolana migrante, en algunos casos puede estar dejando vacíos en relación con la asistencia humanitaria y de corto plazo, lo cual también queda reflejado en los instrumentos y marcos estratégicos.
- Si bien el marco de regularización, atención y protección de las personas en situación de movilidad humana de origen venezolano está muy desarrollado, todavía hay vacíos importantes para personas de otras procedencias y nacionalidades que suelen ver seriamente limitado el ejercicio de sus derechos.
- Aunque el marco normativo es flexible y protector, en la práctica se presentan dificultades para obtener el ETPV debido a falta de información y circunstancias de vida que no facilitan los procesos administrativos y de requisitos (Ej. Contar con un recibo de servicios para afiliarse al SISBEN).

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Existe la necesidad de integrar aspectos de VBG y personas LGBTIQ+ en los instrumentos referidos a movilidad humana, para lo cual es fundamental desarrollar acciones de incidencia con instituciones de gobierno y en alianza actores clave, así como aprovechar las oportunidades que ofrecen la revisión y actualización de instrumentos existentes o el desarrollo de otros nuevos, como por ejemplo los CONPES.
- La Ley 2332 que previene la apatridia en NNA en situación de movilidad humana es un buen ejemplo de marco protector que puede inspirar instrumentos similares otros países de la región como Ecuador y Perú.

# 1.3

## INSTRUMENTOS SOBRE TRATA Y TRÁFICO

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en riesgo y/o víctimas de trata y tráfico ilegal de migrantes, y cómo estos integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de los NNA y de las situaciones de VBG y personas LGBTIQ+.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. LEY 800/2003- Por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)”.
2. Ley 985/2005- Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de esta.
3. Decreto 1069/2014- Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005.
4. Sentencia del Tribunal Constitucional C-470/2016-Sobre la debida atención inmediata a las víctimas de trata.
5. Decreto 1818/2020- Por el cual se sustituye el Capítulo 4 del Libro 2, Parte 2, Título 3 y el Anexo Técnico No. 2 del Decreto número

1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la lucha contra la trata de personas, 2020-2024.

**Referencias a personas en situación de movilidad humana:** Ni la Ley 985 ni su reglamento incluyen de forma explícita y directa a las personas en situación de movilidad humana, solo bajo los principios universalidad, de igualdad y no discriminación, e Interés superior del niño quedarían amparadas por los marcos de trata y tráfico ilícito. Sin embargo la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas (2020-2024) incorpora un “*Enfoque fronterizo y migratorio*” que reconoce las condiciones y características propias de los territorios y de las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes regulares e irregulares y en el Eje 6 “*Cooperación, Internacional, migración y fronteras*”, integra líneas estratégicas y metas específicas para abordar el tema de trata en los contextos de flujos migratorios mixtos, incluyendo programas de protección y rutas de atención específicas para ese contexto.

**Protección de NNA:** Aunque la Ley 985 no hace ninguna mención explícita a NNA, su reglamento integra un título completo dedicado íntegramente a la “Asistencia y protección a los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata de personas” donde se regula la “Asistencia y protección de los niños, niñas y adolescentes extranjeros víctimas de la trata de personas que se encuentran en Colombia...” (Art 33).

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** Ni la Ley 985 ni su reglamento incluyen referencias directas en su articulado a víctimas de VBG, violencia sexual o por orientación sexual como factor adicional de vulnerabilidad frente a la trata. Sin embargo, la “Estrategia” sí incluye los enfoques de: DDHH, género, de

orientaciones sexuales e identidades de género diversas, de curso de vida, diferencial y de interseccionalidad. Estos enfoques hacen referencia directa a NNA, mujeres y personas de orientación sexual di-

ferente y cómo reconocer su situación de víctimas y vulnerabilidad particular ante la trata y tráfico para posteriormente desarrollar acciones y mecanismos específicos para abordarlos (Numeral 4.2).



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- La “Estrategia” desarrollada a partir de 2020 vincula por primera vez la problemática de trata a la situación de migración y fronteras, reconociendo el contexto de movilidad humana como un riesgo y vulnerabilidad que agrava la situación de las víctimas de trata y la necesidad de desarrollar acciones focalizadas.
- Así mismo la “Estrategia” incorpora la VBG vinculada a orientación sexual como un factor de vulnerabilidad reconocido.

### OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- La existencia, mandato y trabajo del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas representa una oportunidad para profundizar en políticas y aspectos clave relacionados con las trata y tráfico de personas en situación de movilidad humana en Colombia (Regulado por Ley 985).
- La Sentencia C470/2016, relacionada con la obligación de atención inmediata a las víctimas, es un buen marco de referencia para desarrollar un protocolo específico para la atención a víctimas de trata en situación de movilidad humana donde se reconozcan sus vulnerabilidades particulares.
- Dentro de la “Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas”, los ejes referidos a generación y gestión del conocimiento y de prevención, representan una oportunidad para programas y acciones concretos para mejorar el conocimiento y sensibilización sobre personas LGBTIQ+ en situación de movilidad y víctimas de trata.

### VACÍOS Y DEBILIDADES

- En la Ley 985 y su reglamento no existe un reconocimiento diferenciado de las circunstancias y vulnerabilidades particulares de las personas en situación de movilidad humana (particularmente NNA y mujeres) ante la trata.
- Aunque la “Estrategia” en sus enfoques menciona la situación de las personas y su orientación sexual, posteriormente en el desarrollo de ejes y acciones no hay ninguna focalizada en este grupo.

# 1.4

## INSTRUMENTOS SOBRE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son los niños, niñas y adolescentes (NNA) y cómo integran los derechos de los NNA en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de las situaciones de VBG y personas LGBTIQ+.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Ley 1098/2006- Código de la Infancia y la Adolescencia.
2. CONPES 3673/2010-Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.
3. Ley 1620/2013- Ley por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.
4. La Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia, (2015-2025).
5. Estrategia nacional pedagógica y de prevención del castigo físico, tratos crueles, humillantes o degradantes contra niñas, niños y adolescentes (2022-2030).

6. Plan nacional de acción contra la violencia hacia la niñez y la adolescencia en Colombia (2021-2024).

### Referencias a personas en situación de movilidad humana:

El Código de la Infancia y Adolescencia menciona en su Art 4 relacionado con el ámbito de aplicación que los NNA extranjeros están amparados por el mismo, aunque luego no incluye ninguna referencia directa en su articulado posterior. El resto de los instrumentos analizados no incorporan referencias directas a NNA en situación de movilidad humana ni desarrolla articulados, lineamientos o acciones focalizadas en ellos. Solo el “Plan de acción del Plan Nacional de Acción contra la Violencia” incluye referencias aisladas a los NNA migrantes, pero sin acciones específicas desarrolladas focalizadas en ellos.

### Trata y tráfico:

El Código de la Infancia y Adolescencia incorpora una referencia a la protección de NNA ante la trata y tráfico en su Artículo 20, numeral 5 que trata sobre derechos de protección: “Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre”. El resto de los instrumentos analizados no integran ninguna referencia directa a trata y tráfico, ni estrategias o acciones específicas para NNA en riesgo o víctimas de trata y tráfico.

### Género-VBG-personas LGBTIQ+:

Todos los instrumentos tienen referencia y ponen énfasis en aspectos relacionados con NNA y situaciones de violencias vinculadas a violencia sexual, explotación o violencia escolar. Por ejemplo, El Código de la Infancia y Adolescencia incorpora varias referencias a protección de NNA frente a diferentes tipos de violencias y la política

para prevenir el reclutamiento forzoso de NNA. También cuenta con un objetivo específico dedicado a prevenir y atender toda forma de violencias contra NNA con la finalidad de reducir la vulnerabilidad y riesgo ante reclutamiento. El objetivo específico 2, enuncia que las formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes son contrarrestadas y eliminadas. A través de los enfoques de DDHH, género y diferencial, los diferentes instrumentos reconocen la protección por VBG y la ejercida por motivo de una orientación sexual (contra personas LGBTIQ+), sin embargo, ningún

instrumento desarrolla artículos, estrategias o acciones directas focalizadas en estos dos aspectos, salvo el “Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia NNA”, que incorpora el enfoque de género que toma en cuenta “los riesgos específicos que enfrentan las niñas y las adolescentes mujeres, y las niñas, niños y adolescentes con orientaciones sexuales e identidades de género diversas...”, e integra dentro de sus componentes, objetivos y líneas de acción, acciones concretas para abordar situaciones de trata y tráfico, violencia sexual y violencia basada en género (VBG).



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Existe una diversidad de instrumentos focalizados en la protección de NNA que en conjunto cubren la mayoría de los aspectos y categorías vinculados a los derechos y protección de NNA.
- Los marcos referidos a la prevención y atención de situaciones de violencia, trata y castigos y explotación sexual son particularmente relevantes para garantizar así mismo la protección de NNA en situación de movilidad humana, aunque es cierto que necesitan una mayor armonización y desarrollo en su contenido.



## VACÍOS Y DEBILIDADES

- En general la mayoría de los instrumentos de protección de NNA no reflejan suficientemente las vulnerabilidades particulares de NNA e situación de movilidad humana ni desarrollan estrategias y acciones específicas en función de éstas. Sirvan como ejemplo para ilustrar lo anterior, los siguientes:
  - » En el Código de la Infancia y la Adolescencia falta un mayor desarrollo y profundidad en las situaciones particulares de NNA en situación de movilidad con artículos y apartados específicos que hagan más visible sus derechos y situaciones particulares.
  - » En la Ley del Sistema Escolar de Convivencia...” no hay referencia a NNA en situación de movilidad humana y falta desarrollar con mayor detalle los tipos de violencias que se incluyen bajo la Violencia Escolar, así como definir estrategias diferenciadas para su prevención y abordaje dentro de la Ley.
  - » En las dos Estrategias y Plan analizados faltan estrategias y líneas de acción explícitas para NNA en situación de movilidad humana donde se hagan visibles sus vulnerabilidades y necesidades particulares.
- A excepción del Código de la Infancia y Adolescencia, en el resto de instrumentos analizados no se reconoce ni visibiliza la trata y tráfico como una vulnerabilidad específica de NNA y de aquellos en movilidad humana de forma específica.
- En todos los instrumentos falta un mayor desarrollo y visibilidad de las situaciones y vulnerabilidad vinculada a la orientación sexual y personas LGBTIQ+.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- En el marco de la “Estrategia de Atención integral a NNA”, la existencia de la “Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos” en el nivel nacional, y la de los “Comités/mesas territoriales para la promoción y garantía de DSR” en el nivel territorial, representan una oportunidad como estructuras de referencia para hacer incidencia en relación con los NNA en situación de movilidad humana.
- La “Estrategia nacional pedagógica y de prevención del castigo físico...” integra todas las instituciones y organizaciones relevantes que trabajan con NNA y representa un marco de referencia amplio y propicio para desarrollar capacidades y prevenir el castigo físico, tratos crueles y humillantes hacia NNA en situación de movilidad humana.

# 1.5

## INSTRUMENTOS SOBRE GÉNERO - VBG- PERSONAS LGBTIQ+

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional directamente relacionados con género, VBG y personas LGBTIQ+, y cómo éstos integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de los NNA.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Ley 1257/2008- Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
2. Decreto 2734/2012- Por el cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia.
3. CONPES 161/2013- Equidad de género para las mujeres.
4. Ley 1761/2015- Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely).
5. Ley 1773/2016- Por medio de la cual se crea el artículo 116A, y se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el Artículo 351 de la Ley 906 del 2004. Regula y sanciona de forma específica las lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares producidas por ataques directos a mujeres.
6. Decreto 1630/ 2019- Por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, único reglamentario del sector salud y protección social relativo a las mujeres víctimas de violencia.

### Referencias a personas en situación de movilidad humana:

Ninguno de los instrumentos analizados incluyen referencias explícitas, desarrollo en sus articulados, estrategias y acciones referidos a personas en situación de movilidad humana (Niñas, adolescentes, mujeres o personas LGBTIQ+). No obstante, se entiende que de forma implícita están cubiertas y protegidas por dichos instrumentos con base en diversos principios rectores. Por ejemplo, la Ley 1257 sobre la violencia y discriminación de las mujeres incluye un principio de no discriminación: “Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley...” (Art 6, numeral 7), y otro de atención diferenciada: “El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley” (Art 6, numeral 8). En el caso del CONPES 161 sobre Equidad de Género, llama la atención que, en principio, solo cubre a las mujeres colombianas “En este sentido, el CONPES está dirigido a las mujeres colombianas de todos los grupos y sectores sociales sin distinción” (Párrafo 1, Pg., 6)

**Trata y tráfico:** De todos los instrumentos analizados, solo el CONPES 161 sobre Equidad de Género incluye en su análisis de situación algunas referencias a las situaciones de trata de personas y violencia sexual, si bien luego no existe

ningún lineamiento, estrategia o acción directamente focalizada a personas en riesgo y/o víctimas de trata y tráfico.

**Protección de NNA:** Los instrumentos analizados tienen varias referencias explícitas a la situación de particular de vulnerabilidad y exposición de NNA, estableciendo articulados, estrategias o acciones con la finalidad de reducir su riesgo y mejorar su atención y protección ante diferentes formas de violencia. Por ejemplo, en el caso de la Ley 1761 sobre el delito de femicidio incluye circunstancias de agravación con “Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo”. En el Decreto 2734 que reglamenta la Ley 1257 de atención a mujeres víctimas de violencia se incluye el Artículo 18. “Mujer víctima menor de 18 años de edad. En los casos que se presente violencia contra la mujer menor de 18 años de edad, deberá intervenir el Ministerio Público y el Defensor de Familia, de acuerdo con las competencias otorgadas por la Ley 1098 de 2006”. Así mismo, el CONPES 161 incluye dentro de sus ejes y acciones algunas dirigidas a NNA víctimas de violencias. Finalmente, el Decreto 1630 relativo a la atención en salud y protección de las mujeres víctimas de violencia, reconoce el

derecho de atención a los hijos e hijas menores de 25 años dependientes de las mujeres víctimas. (Artículo 2.9.2.1.1.2)”.

**Género-VBG-personas LGBTQ+:** Por tratarse de instrumentos específicos sobre aspectos de género, violencia sexual o violencias contra las mujeres, en todos ellos existen menciones explícitas y acciones específicas orientadas a la atención y protección de niñas, adolescentes y mujeres en riesgo o víctimas. No obstante, en relación con violencias vinculadas a orientación sexual y personas LGBTQ+, prácticamente no hay visibilidad ni referencia a su situación particular de vulnerabilidad, ni acciones priorizadas para este grupo. Como excepción, la Ley 1761 sobre el delito de femicidio incluye circunstancias de agravación como “d) Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual”. Y en el CONPES 161 se menciona de forma explícita a las “niñas y adolescentes y mujeres de otras opciones sexuales y víctimas de diversas formas de violencias” (Párrafo 1, pg. 6). Sin embargo, más allá de esas referencias, no existe un desarrollo de artículos, estrategias o acciones focalizadas en el grupo.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Existe un marco de instrumentos bastante completo que permite ofrecer protección integral a mujeres en riesgo o víctima de violencias que se encuentran en Colombia independientemente de su procedencia y/o situación migratoria.
- Las Leyes más recientes sobre femicidio (Ley 1761) y ataques con químicos (Ley 1773) representan un avance importante en la protección y sanción de delitos de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres, incluidas las que se encuentran en situación de movilidad humana.



## VACÍOS Y DEBILIDADES

- Ninguno de los instrumentos analizados incluye referencias explícitas o desarrollo en sus articulados, de estrategias y acciones focalizados en personas en situación de movilidad humana (Niñas, adolescentes, mujeres o personas LGBTIQ+), lo cual, aunque existe una cobertura y protección implícita, representa un vacío importante que condiciona y limita el acceso de las personas en situación de movilidad a la protección, atención y servicios básicos.
- En la Ley 1761 sobre el delito de femicidio, se menciona la situación de desplazamiento interno como agravante para el delito de femicidio, pero no la de migrante/movilidad humana para mujeres extranjeras.
- En todos los instrumentos analizados existen referencias muy limitadas a violencias asociadas a orientación sexual o personas LGBTIQ+, y no hay estrategias y acciones focalizadas en este grupo que reconozcan su condición y riesgos particulares.
- Más allá los instrumentos analizados, Colombia tiene un vacío importante y ausencia de instrumentos y marcos específicos para protección y derechos de personas LGBTIQ+ en general y de aquellas en situación de movilidad humana en particular.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Todos los instrumentos pueden ser revisados y actualizados haciendo más visible y reconociendo el riesgo y vulnerabilidad asociado a la condición de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencias y en situación de movilidad humana, es decir, integrar el factor de doble vulnerabilidad e incorporar artículos, estrategias y acciones focalizados y diferenciados.
- De igual forma se debe proceder en relación con violencias vinculadas a orientación sexual y personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana, reconociendo el factor de doble vulnerabilidad.
- Ante la ausencia de instrumentos focalizados en la protección y atención específica de personas LGBTIQ+ es necesario tener acciones de incidencia a alianzas estratégicas encaminadas a desarrollar marcos normativos específicos para este grupo. Los instrumentos y marcos desarrollados recientemente por Ecuador para protección de las personas LGBTIQ son una buena referencia donde inspirarse.



# 2.

## ECUADOR

El mapeo y análisis de instrumentos de Ecuador se ha realizado sobre un total de 35 documentos analizados. Atendiendo a su naturaleza, 16 son marcos legales/normas, 5 instrumentos de política pública, 10 de carácter estratégico y 4 procedimientos/protocolos/manuales. En relación con las categorías de análisis, 2 son de carácter general, 13 directamente relacionados con movilidad humana, 5 sobre trata y tráfico, 6 sobre protección de NNA y otros 8 sobre aspectos de género, VBG y personas LGBTIQ+.

# 2.1

## INSTRUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

**En relación con los marcos internacionales y regionales sobre DDHH:** Ecuador ha ratificado todos los instrumentos de derechos humanos tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano (SDH) que guardan relación directa con las personas en situación de movilidad humana, y dentro de éstas, aquellas con situaciones y vulnerabilidades particulares como son: las mujeres, los, niños, niñas y adolescentes (NNA) y personas LGBTI+, con particular énfasis en las que están expuestas o han sufrido situaciones de violencia basada en género (VBG), trata y tráfico, apatridia o reclutamiento forzoso por parte de grupos armados y de crimen organizado. Dicha ratificación ha sido regulada en el marco normativo nacional a través de leyes específicas que sirven como cimiento/paraguas legal para el desarrollo posterior de marcos e instrumentos normativos más específicos.

Para mayor detalle sobre los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador se puede consultar la pestaña sobre alineamiento en la matriz de mapeo y su análisis (Anexo 1, archivo Excel).

**En relación con los instrumentos nacionales de carácter general:** En la Constitución Política de

Ecuador (2008) la movilidad humana es considerada un derecho, desarrollado a través de una serie de principios orientadores que proponen un marco progresista de derechos en favor de las personas en movilidad humana y sus familias. La misma incluye 58 artículos relacionados con la temática de movilidad humana. El artículo 9, determina que “las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos”. En 2014 Ecuador promulga la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que es un instrumento de gran trascendencia para la organización, articulación e implementación de las principales políticas públicas de inclusión y protección tanto a nivel nacional como territorial que a su vez contempla la creación y organización de cinco consejos nacionales de igualdad entre los que se encuentra el “Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana” como estructura interseccional e interinstitucional con responsabilidad de gestionar y articular desde el Estado todo lo relacionado con personas en situación de movilidad humana. Finalmente, el Plan Nacional del Desarrollo (2024 - 2025), incorpora dentro del Eje 1 Social, el objetivo 3, para “garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos”, que a su vez incluye la Política 3.5 focalizada en “Fortalecer el ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana”.



## INSTRUMENTOS ANALIZADOS

# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ECUADOR (2008)

La Constitución incluye 58 artículos relacionados con la temática de movilidad humana. Merecen destacarse:

**El artículo 9,** determina que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos.

**El artículo 40,** reconoce a las personas el derecho a migrar y en este marco establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

**El artículo 41,** reconoce los derechos de asilo y refugio y frente a ello, el Estado garantiza y respeta el principio de no devolución, asistencia humanitaria y debido proceso.

**El artículo 42,** prohíbe todo desplazamiento arbitrario y se garantiza, a las personas desplazadas, asistencia humanitaria emergente, de las autoridades, que les asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

**El artículo 63,** garantiza el ejercicio de derechos políticos para las personas extranjeras residentes en el Ecuador, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.



## INSTRUMENTOS ANALIZADOS

# PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PLAN DE DESARROLLO PARA EL NUEVO ECUADOR 2024 - 2025

## Eje 1- Social

**Objetivo 3-** Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos

**Política 3.5-** Fortalecer el ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana

### Estrategias:

- a. Incrementar la calidad del servicio de atención a la comunidad migrante mediante procesos de simplificación, accesibilidad y calidez.
- b. Implementar programas de transformación digital de los servicios para beneficio de las personas en situación de movilidad humana.
- c. Ejecutar programas de integración, inclusión social y fortalecimiento de capacidades para migrantes ecuatorianos y personas en condiciones de movilidad humana.



## INSTRUMENTOS ANALIZADOS

# LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD (2014)

**Art. 6.-** sobre los Consejos Nacionales para la Igualdad. Son Consejos Nacionales para la Igualdad:

1. De género
2. Intergeneracional
3. De pueblos y nacionalidades
4. De discapacidades
5. De movilidad humana

## 2.2

### INSTRUMENTOS SOBRE MOVILIDAD HUMANA

Esta sección incluye el mapeo y análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en situación de movilidad humana y como integran elementos relacionados con trata y tráfico, protección de NNA y Género, VBG y personas LGBTIQ+



#### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).
2. Reglamento Ley Orgánica de Movilidad Humana (Decreto 111/17).
3. Instructivo para el proceso de determinación de la condición de refugiados y apátridas en el Ecuador (2018).
4. Plan Nacional de Movilidad Humana (2018).
5. Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador (2018).
6. Decreto presidencial de amnistía y regulación de ciudadanos venezolanos (826/2019).
7. Acuerdo ministerial de Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de la Mesa Nacional, de las Mesas intersectoriales permanentes y de las Mesas Zonales de Movilidad Humana (Acuerdo 069/2020).
8. Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2021-2025).
9. Plan Sectorial Ministerio de Relaciones exteriores y movilidad humana (2021-2025).
10. Decreto presidencial de amnistía y regulación de ciudadanos venezolanos (436/2022).
11. Acuerdo ministerial sobre registro de permanencia migratoria para ciudadanos venezolanos (# 007/2022).
12. Decreto presidencial de amnistía para ciudadanos venezolanos (# 753/2023).

13. Plan de respuesta regional a refugiados y migrantes (RMRP) capítulo Ecuador (2024).

### **Aspectos generales de movilidad humana:**

Ecuador cuenta con un conjunto de instrumentos relacionados con la movilidad humana modernos, armonizados e integrales en la mayoría de sus aspectos. En comparación con Colombia y Perú es el único país que tiene una Ley Orgánica de Movilidad Humana y su respectivo reglamento con un enfoque pleno de derechos e integral (2017). Adicionalmente como instrumentos complementarios de planificación y política pública merecen ser destacados, el Plan Nacional de Movilidad Humana y el Plan integral para la atención al flujo migratorio venezolano (ambos del 2018) y más recientemente y con visión de mediano plazo, la Agenda Nacional para la igualdad de Movilidad Humana (2021-2025). En otro grupo de instrumentos regulatorios se encuentran todos los decretos presidenciales de amnistía y regulación del flujo de migrantes venezolanos emitidos entre 2019 y el más reciente en 2023. Finalmente tiene particular relevancia el capítulo nacional para Ecuador del “Plan de respuesta regional a refugiados y migrantes” que, bajo el liderazgo de la OIM y ACNUR en estrecha relación y complementariedad con las instituciones públicas, cuenta con un enfoque interinstitucional, intersectorial y con la participación protagónica de la sociedad civil y ONG especializadas en movilidad humana, tanto nacionales como internacionales.

**Trata y tráfico:** Los instrumentos normativos y leyes no incorporan elementos relativos a la trata y tráfico, ya que todos ellos fueron derogados a raíz de la reciente aprobación de la Ley orgánica contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (febrero 2023). De los instrumentos analizados, solo algunos de carácter estratégico y de planificación integran algunos elementos referidos a trata y tráfico de personas. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Movilidad Humana, la Política 3 referida a “Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura”, incluye, dentro de la investigación y sanción de

delitos transnacionales vinculados a la movilidad humana, las estrategias de “Promover la defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes” y acciones para “Fortalecer los sistemas de intercambio de información e investigación vinculados a la trata de personas y al tráfico ilícito de inmigrantes...” “y las capacidades judiciales para abordar los casos relacionados a la trata y tráfico de personas, la protección y ayuda psicológica”. En el Plan Integral para la atención del flujo migratorio venezolano, la línea estratégica 3 está dedicada a “acciones de prevención y protección contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes”.

**Protección de NNA:** De los instrumentos analizados, aunque no todos, la mayor parte tienen referencias directas a protección de NNA en situación de movilidad humana reconociendo su riesgo y vulnerabilidades particulares. Merecen ser destacados, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento que hacen referencia al interés superior del niño y al derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes extranjeros en territorio ecuatoriano y la responsabilidad de las instituciones de garantizarlo (Capítulo 3, Sección 1, Art 48). En el título II, sección V sobre apatridia, hay varios artículos para priorizar y proteger el derecho al debido proceso de NNA no acompañados. En el Capítulo V sobre personas en protección internacional, la sección IV sobre procedimientos para refugio señala que: “Se dará prioridad a la tramitación de las solicitudes presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, víctimas de tortura, víctimas de abuso sexual o violencia por motivos de género y las demás personas de los grupos de atención prioritaria”. El Reglamento de la Ley también tiene varias referencias que brindan protección especial a NNA. En el artículo 2 sobre declaratoria de vulnerabilidad, se reconoce como situación para esa declaratoria y recibir atención priorizada: “Ser niño, niña o adolescente no acompañado o separado de sus padres o tutor” (numeral 3). El Capítulo VI dedicado a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes establece un “Procedi-

miento para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas en el Ecuador”, así como el Art. 137 que establece requisitos especiales para la salida de Ecuador de NNA en situación de movilidad humana, así no sean ecuatorianos. El “Plan de atención a flujos venezolanos” en su línea estratégica 1 de acción humanitaria contempla: “Procedimientos en caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados” y actividades prioritarias asociadas, que incluyen rutas de atención específicas y garantizar el acceso a la educación.

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** En los instrumentos analizados las referencias explícitas a VBG, violencia sexual, explotación o violencia hacia personas LGBTIQ+ es bastante limitada y en general no se desarrollan articulados, estrategias o acciones focalizadas en las temáticas y grupos meta referidos. Algunas referencias destacables son las siguientes: En la Ley Orgánica de Movilidad Humana, hay diferentes artículos donde se reconoce la situación de particular vulnerabilidad de víctimas de abuso sexual o violencia por motivos de género. Así mismo el Principio de “Igualdad ante la Ley y No discriminación” (Art, 2) enuncia: “Todas las personas en movilidad humana que se

encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural”. El Reglamento de la Ley, en el Artículo 2 sobre declaratoria de vulnerabilidad, reconoce como situación para esa declaratoria y poder recibir atención priorizada: “Ser víctima de violencia intrafamiliar o de género; (numeral 5)”. El Plan Nacional de Movilidad Humana, solo hace referencia a situaciones de violencia y explotación vinculadas a personas ecuatorianas en el exterior, y las políticas y estrategias del mismo no hay referencias explícitas a situaciones de VBG. Finalmente, en el Plan de atención al flujo venezolano, la línea estratégica 1 de acción humanitaria, contempla “Procedimientos para atención de víctimas de violencia basada en género” y “actividades prioritarias asociadas que incluyen algunas específicas para mujeres víctimas de violencia y personas LGBTIQ+”. Sin embargo, las referencias y visibilidad de la situación de vulnerabilidad de las personas LGBTIQ+ en los diferentes instrumentos es prácticamente inexistente y no hay estrategias o acciones centradas en su protección y atención.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### VACÍOS Y DEBILIDADES

- Las mesas intersectoriales y zonales de movilidad humana no contemplan la integración de organizaciones de sociedad civil opción (solo se les permite como observadores)
- La coordinación e interacción con las mesas temáticas y territoriales del Gobierno y el GTRM (liderado por ACNUR y OIM) representan un reto importante en la articulación necesaria para una atención integral.
- En general los instrumentos de movilidad humana no incorporan con suficiente profundidad la situación de las personas LGBTIQ+ en situación de vulnerabilidad humana.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- El conjunto de instrumentos de movilidad humana integra elementos y enfoques que pueden ser de gran valor y ayuda para países del entorno como Colombia y Perú, con la finalidad de desarrollar instrumentos similares con enfoque integral para superar la atomización y dispersión de algunos de sus instrumentos. La Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento son un buen ejemplo para tomar en consideración.
- Sería recomendable un proceso para revisar el reglamento de creación de las mesas de movilidad humana e incluir la participación formal del SNU y ONG en las mesas intersectoriales y zonales.
- Es importante aprovechar la revisión y actualización de algunas de las políticas y planes para integrar de forma más apropiada las situaciones de VBG y orientación sexual como factores de vulnerabilidad, junto con estrategias y acciones que reconozcan la doble vulnerabilidad, por su riesgo a ser víctimas de violencia y abuso y por su situación de movilidad.
- Sería conveniente contar con una mejor armonización entre todos los instrumentos de movilidad humana y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, particularmente en lo referido al Consejo de Igualdad de Movilidad Humana (2014).

## ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Ecuador cuenta con un conjunto de instrumentos para la gestión de la movilidad humana, reciente (desarrollado a partir de 2017), integral y con un enfoque de derechos moderno y adaptado al contexto y situaciones más recientes.
- Los diferentes instrumentos integran de forma bastante completa elementos para la protección y atención diferenciada de NNA en situación de movilidad humana.
- El Acuerdo Ministerial 069 contempla la creación de las mesas nacionales de movilidad humana con la participación de SNU y ONG/ sociedad civil, las cuales son estructuras que facilitan la coordinación interinstitucional/agencial e intersectorial en diferentes niveles y espacios para definir prioridades y estrategias de forma coordinada.

# 2.3

## INSTRUMENTOS SOBRE TRATA Y TRÁFICO

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en riesgo y/o víctimas de trata y tráfico ilegal de migrantes, y de cómo integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de los NNA, de las situaciones de VBG y de las personas LGBTQ+.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Procedimiento operativo estándar (POE) para gestión de casos de trata de personas en el contexto de los flujos de migrantes y refugiados de Venezuela (2020).
2. Plan de acción contra la trata de personas en Ecuador (2019-2030).
3. Lineamientos para el Servicio de Protección Integral para la atención a mujeres víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (2020).
4. Ley orgánica contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (2023).
5. Decreto 237/2024- Reglamento General a la Ley Orgánica contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

**Referencias a personas en situación de movilidad humana:** Los dos principales instrumentos son de reciente aprobación, La Ley orgánica contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (2023) y su Reglamento (Decreto 237/2024), y ambos incorporan de forma clara y explícita elementos focalizados en la protección y atención de personas en situación de movilidad humana en

riesgo o víctimas de trata y tráfico. La Ley, en su Art 6 crea “El Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas” que permite un enfoque integral al tema de trata y tráfico a través de las Mesas Técnicas de Trabajo, abordando aspectos de prevención, de asistencia y protección y de investigación y judicialización. En el correspondiente reglamento, su Art 17 está dedicado a las acciones y responsabilidad del ente rector de movilidad humana como integrante del Comité interinstitucional y el Art 61 trata de las medidas de aplicación en el contexto de fronteras, donde se detallan acciones concretas focalizadas en personas en situación de movilidad humana. El “Plan de acción contra la trata de personas (2019-2030)”, incorpora los enfoques de movilidad humana, de género e Intergeneracional, que diferencian y reconocen las situaciones de riesgo y vulnerabilidad particulares de NNA, mujeres y diversidad sexual en situación de movilidad y frente a la trata, es decir, la doble vulnerabilidad. Sin embargo, en los ejes, objetivos y resultados del Plan no hay menciones explícitas a situaciones de movilidad humana. Finalmente, hay dos instrumentos de carácter más operativo y funcional como son, el POE para gestión de casos de trata de personas en el contexto de flujos venezolanos, y los Lineamientos para el Servicio de Protección Integral ...” (ambos del 2020), ambos ofrecen una guía detallada sobre cómo gestionar los casos de trata y tráfico en general, y de la población en situación de movilidad humana en particular.

**Protección de NNA:** Tanto la nueva ley como el reglamento de trata y tráfico cuentan con menciones explícitas y medidas para proteger y atender de forma diferenciada a NNA en riesgo o víctimas de trata y tráfico y aquellos en situación de movilidad humana en particular. La ley incorpora el principio del consentimiento Informado y

protege a NNA en la aplicación de la propia ley (Art. 4) y define que “En el caso de niñas, niños y adolescentes, no es necesario que se justifique los medios comisivos del delito de trata, sino únicamente la finalidad de explotación” (Art. 15). En relación con la prevención de la trata y tráfico, la propia ley incluye artículos específicos referidos a NNA, sobre medidas de reducción de la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes (Art.19) y sobre política de prevención de niñas, niños y adolescentes en el ámbito educativo (Art. 20). El Reglamento, incluye también el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (Art. 4), que incorpora consideraciones para proteger de forma especial a los NNA víctimas de trata y tráfico; así mismo establece medidas de alojamiento temporal para víctimas, principalmente focalizadas en NNA no acompañados víctimas de tráfico ilícito de migrantes y en situación de particular vulnerabilidad (Art. 68) y sobre la responsabilidad del Estado y las medidas de prevención para proteger a NNA migrantes no acompañados ante la sospecha de ser víctimas de trata y/o tráfico (Art. 78 y 79). El Art. 60 establece medidas de reducción de vulnerabilidad a favor de NNA. En relación con los instrumentos más operacionales, el POE, integra los principios de no discriminación

y de interés superior del niño para garantizar que los derechos de NNA son respetados y tratados de forma diferenciada y cuenta con rutas de atención diferenciadas para NNA en situación de movilidad humana.

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** De los instrumentos analizados, la Ley orgánica contra la trata y tráfico incorpora el principio de no discriminación, que reconoce las diferentes y situaciones particulares de vulnerabilidad con base en el género y las diferentes opciones sexuales, si bien posteriormente no hay un desarrollo adecuado del mismo en su articulado. En los instrumentos operativos, el POE Integra el principio de no discriminación, para garantizar que las situaciones de mujeres y personas LGTBIQ + son respetados y tratados de forma diferenciada. Así mismo, incorpora los enfoques de género, movilidad humana e intergeneracional que reconocen las vulnerabilidades y necesidades diferenciadas de personas LGBTIQ+. El resto de los instrumentos analizados, ninguno incorpora de forma clara y explícita artículos, estrategias o acciones focalizadas en la situación de riesgo y vulnerabilidad particular relacionadas con VBG, violencia sexual o con orientación sexual y personas LGBTIQ+.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Los principales instrumentos legales sobre trata y tráfico de reciente aprobación incorporan de forma clara y detallada la situación de doble vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana y en riesgo o como víctimas de trata y tráfico.
- Existe una buena complementariedad entre los marcos legales, política pública e instrumentos operativos sobre procedimientos, lo que favorece una mejor protección y atención de las personas en situación de movilidad humana y expuestas a trata y tráfico.
- Los principales instrumentos ofrecen un marco de atención diferenciada para NNA en situación de movilidad humana, y en riesgo o víctimas de trata y tráfico.

## VACÍOS Y DEBILIDADES

- En el Plan de acción falta integrar ejes, objetivos y resultados focalizados en personas en situación de movilidad humana.
- En el POE hace falta que las rutas sean más detalladas y específicas para las mujeres víctimas de trata, ya que están focalizadas en personas adultas sin hacer diferencia entre hombres y mujeres, siendo las mujeres adultas más vulnerables y expuestas que los hombres.
- En la Ley orgánica contra la trata y el tráfico faltan referencias directas a la situación y atención particular a la vulnerabilidad de mujeres víctimas de violencias.
- En el nuevo reglamento de la ley orgánica, si bien en la parte de enfoques y principios, hay referencias explícitas a situaciones de movilidad humana luego en el desarrollo de ejes, objetivos y resultados faltan acciones concretas focalizadas en personas en situación de movilidad humana y más concretamente NNA, mujeres o personas LGBTIQ+.
- En general los instrumentos no hacen una integración adecuada y diferenciada de situaciones de VBG o violencia por orientación sexual salvo a referencias en principios y enfoques que luego no tiene el debido desarrollo de articulados, estrategias y acciones que ofrezcan un marco de protección apropiado para estas personas en general y aquellas en situación de movilidad en particular.

## ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Todos los instrumentos analizados pueden mejorarse y fortalecerse con una revisión y actualización que permita integrar de forma más explícita estrategias y acciones focalizadas en personas en situación de vulnerabilidad, y aspectos clave como VBG y foco en personas LGBTIQ+.
- Aunque el POE está referido a flujos migratorios desde Venezuela también puede ser aplicado para personas en situación de movilidad humana de otras nacionalidades y procedencias.
- Los lineamientos para la incorporación de las personas en situación de movilidad humana dentro del marco legal ofrecen una oportunidad para el desarrollo de políticas y acciones focalizadas en este grupo meta.
- La existencia de las mesas técnicas representa una oportunidad de participación y desarrollo de acciones concretas para personas víctimas de trata y tráfico en situación de movilidad humana.
- La Ley fortalece significativamente la prevención del delito de trata de personas mediante artículos relativos a la vigilancia y ordenación de los mercados laborales, medidas de reducción de la vulnerabilidad y políticas de prevención para NNA en el ámbito educativo, los cuales podrían revisarse para ser más inclusivos y adaptarlos al nuevo reglamento.
- La Ley orgánica y su reglamento son instrumentos que incorporan con claridad aspectos para la protección y atención de personas en situación de movilidad humana y que pueden servir de referencia para el desarrollo de marcos similares en Colombia y Perú en procesos futuros de revisión de sus marcos legales y normas sobre trata y tráfico.

# 2.4

## INSTRUMENTOS SOBRE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son los niños, niñas y adolescentes (NNA) y cómo éstos integran los derechos de los NNA en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de las situaciones de VBG y personas LGBTIQ+.



### Instrumentos analizados

(Del más antiguo al más reciente)

1. Código de la Niñez y Adolescencia (2003/2019).
2. Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad (2005).
3. Política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes (2018-2025).
4. Procedimiento de atención para niñas, niños, adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador (2018).
5. Plan nacional de protección integral de la niñez y adolescencia al 2030. (2021).
6. Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales en contexto de movilidad humana. (2022).

**Referencias a NNA en situación de movilidad humana:** Los principales instrumentos analizados y relacionados con la protección de NNA como el Código de la Niñez y Adolescencia, tie-

nen referencias generales, desde los principios y enfoques, a los NNA en situación de movilidad, pero en la mayoría de los casos no desarrollan suficientemente los articulados, estrategias o acciones que visibilicen su vulnerabilidad y permitan una protección y atención diferenciada, salvo los instrumentos focalizados en su totalidad en NNA en situación de movilidad. Por ejemplo, el Código de la Niñez y Adolescencia, protege los derechos a todos NNA que viven en Ecuador independientemente de su origen o estatus legal (Art 1) pero no tiene menciones explícitas a movilidad humana. El Plan Nacional de protección integral de la Niñez y adolescencia, se sustenta en los enfoques de igualdad de género, intergeneracional, movilidad humana, que amparan los derechos de NNA en situación de movilidad humana, si bien en el diagnóstico de brechas no hay mención a su situación particular. Sin embargo el plan incluye dos políticas públicas, una orientada a la coordinación interinstitucional para la protección de NNA en situación de movilidad y otra al acogimiento de NNA no acompañados en situación de movilidad (Pág. 93 y 94). Mención especial merecen dos instrumentos de carácter operativo, centrados íntegramente en NNA en situación de movilidad: El Procedimiento de atención para niñas, niños, adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador (2018), centrado en los pasos que se deben seguir para desde las instituciones y organizaciones competentes garantizar el debido proceso a atención de NNA en situación de movilidad humana y la protección de los derechos que les reconocen las leyes ecuatorianas, y el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales en contexto de movilidad humana (2022), dedicado a la atención de NNA en situación de movilidad humana, abordando diferentes aspectos del proceso de atención y las responsabilidades de las diferentes instituciones del Estado integrantes del SNDPINA.

**Trata y tráfico:** El Código de la niñez y adolescencia incorpora el Título IV “De la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes”, que está íntegramente dedicado a la protección de NNA contra explotación, tráfico y situaciones de violencias. Así mismo el Plan Nacional de Protección, incluye una política para la reinserción de personas víctima de trata (Pág. 92) y para fortalecer la capacidad de respuesta estatal especializada para atender los casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, secuestro, pérdida, explotación sexual y pornografía (Pág. 96). En relación con los instrumentos más operacionales, el Procedimiento es de carácter genérico para todos/as NNA y no hace mención específica a situaciones particulares como trata y tráfico, violencia sexual o de género y discriminación por orientación sexual, y el Protocolo incluye dentro de las situaciones, amenazas y vulneración de derechos, aquellas situaciones relacionadas con NNA en situación de movilidad y víctimas de trata, explotación y tráfico, discriminación por orientación sexual y violencias relacionadas con género (Paso 1, identificación de casos, Pág. 39).

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** Las referencias a VBG, otras formas de violencia y violencia relacionada con orientación sexual y personas LGBTIQ+ son muy limitadas en todos los instrumentos, y cuando se hacen es de forma general en los principios y enfoques, pero sin desarrollar articulados, estrategias o acciones focalizadas en las temáticas. Por ejemplo, ni el Código de niñez y adolescencia ni el Plan Nacional de Protección tienen ninguna referencia explícita o directa a diversidad sexual o VBG en relación con NNA. Sin embargo, por otra parte, la Política de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, tanto en su diagnóstico de problemas como en sus objetivos y lineamientos, sí hace referencia directa a la VBG y la necesidad de trabajar para prevenirla, identificarla y atenderla como factor clave para la prevención de embarazos en niñas y adolescentes. De los instrumentos operacionales, el Procedimiento incluye en sus principios el interés superior del niño y para cumplirlo asegura que se “garantizarán procedimientos sensibles a la edad de los niños, niñas y adolescentes acorde a su género y diversidad”. El Protocolo incluye en sus principios aspectos relacionados con la no discriminación por motivo de la orientación sexual, lo que incluye de facto a las personas LGBTIQ+.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Existen instrumentos operacionales como el Protocolo y el Procedimiento de atención a NNA en situación de movilidad humana que ofrecen guía y claridad operativo sobre cómo actuar y atenderles, lo cual de alguna forma suple el vacío existente en el marco formal (Código e Niñez y Adolescencia) en relación con movilidad humana.



## VACÍOS Y DEBILIDADES

- El marco formal de protección de NNA (Código y Plan Nacional de Protección) no cuentan con un desarrollo y referencias suficientes a NNA en situación de movilidad humana, lo cual en la práctica puede limitar el acceso a la protección y servicios a los que tienen derecho por ley, como por ejemplo la educación o la salud entre otros.
- El Plan Nacional de Protección refleja de forma muy superficial las vulnerabilidades y necesidades de NNA en situación de movilidad humana y faltan políticas públicas más específicas y claras orientadas a este grupo.
- La Política no integra objetivos, lineamientos y acciones específicas para la situación de niñas y adolescentes en situación de movilidad humana. Lo cual sería importante dada sus vulnerabilidades y situación particular, especialmente aquellas en tránsito.
- El Procedimiento se enfoca desde una atención general, pero debería ser más detallado sobre cómo abordar y atender casos particulares y vulnerabilidades diferenciadas de para situaciones de trata y tráfico o violencia sexual entre otras.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Si bien el Código de niñez y adolescencia se ha actualizado periódicamente para integrar elementos de contexto y nuevas situaciones, sería conveniente el desarrollo de un nuevo código con enfoque más holístico que efectivamente incorpore de forma más integral las vulnerabilidades y necesidades de los NNA en situación de movilidad y de las situaciones de VBG, violencia sexual y vinculada a orientación sexual, así como una atención diferenciada, reconociendo la doble vulnerabilidad relacionada con movilidad y violencia.
- El Protocolo es una herramienta muy válida y práctica que se puede beneficiar de una mayor divulgación, apropiamiento y conocimiento en el nivel territorial y por parte de algunas instituciones y funcionarios.

# 2.5

## INSTRUMENTOS SOBRE GÉNERO-VBG-PERSONAS LGBTIQ+

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional directamente relacionados con género, VBG y personas LGBTIQ+ y cómo integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de los NNA.



### Instrumentos analizados

(Del más antiguo al más reciente)

1. Manual de atención en salud a personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersex-LGBTI (Acuerdo ministerial 125/2016).
2. Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018).
3. Reglamento general de la ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018).
4. Norma Técnica de atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos (2019).
5. Plan institucional del consejo nacional para la igualdad de género (2021-2025).
6. Plan nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2020-2030).
7. Plan de Acción de Diversidades LGBTIQ+ / PAD (2022-2025).
8. Agenda nacional para la igualdad de género mujeres, niñas y adolescentes (2021-2025).

### Referencias a personas en situación de movilidad humana:

En los instrumentos sobre violencia contra las mujeres analizados, la referencia e integración de personas en situación de movilidad humana es bastante limitada salvo alguna excepción. Por ejemplo, La Ley orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018), no hace mención explícita a la niñas, adolescentes y mujeres en situación de movilidad humana, pero quedan cubiertas según el ámbito de aplicación de esta, “La presente ley será de aplicación y observancia por toda persona natural y jurídica que se encuentre o actúe en el territorio ecuatoriano” (Art. 3). En su Reglamento general, solo se hace referencia en los lineamientos generales que insta a “brindar servicios de atención observando los enfoques de género, intergeneracional, de discapacidades, de movilidad humana y de interculturalidad” (Art. 31). Solo el Plan nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2020-2030), incorpora estrategias relacionadas con mujeres en situación de movilidad humana, en relación con la promoción de derechos de las mujeres en condición de movilidad humana y que se encuentran en zonas de frontera. (Eje 1 de Prevención), y la atención y protección de las mujeres en condición de movilidad humana y que se encuentran en zonas de frontera (Eje 2 de Atención y protección). El país también cuenta con algunos instrumentos específicos para abordar aspectos generales de género y personas LGBTIQ+ que sí cuentan con referencias directas a movilidad humana. Por ejemplo, la Agenda nacional para la igualdad de género (2021-2025) integra políticas y acciones focalizadas en niñas, adolescentes y mujeres en situación de movilidad humana, como es el caso del Eje focalizado en una vida libre de violencia donde se proponen acciones para este grupo.

El PAD, incluye en un diagnóstico, enfoques específicos y lineamientos estratégicos y diversas acciones focalizadas en personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.

**Trata y tráfico:** De los instrumentos analizados relacionados con la violencia contra las mujeres, la Norma técnica incluye un apartado dedicado a la atención a personas en situación de trata y tráfico ilícito de migrantes (Capítulo II, Pág. 58) y el Plan nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, incluye la protección a mujeres víctimas de violencia que al mismo tiempo lo sean de trata, es decir, la doble afectación (Obj.4, Eje1). El resto de los instrumentos de género y diversidad sexual analizados no cuentan con referencias explícitas a trata y tráfico.

**Protección de NNA:** En general todos los instrumentos sobre violencia contra las mujeres hacen referencia explícita a la vulnerabilidad particular de NNA y atención diferenciada frente a diferentes formas de violencia. En la Ley de orgánica hay varios artículos donde se diferencia la atención y situación particular de vulnerabilidad de niñas y adolescentes. El Reglamento, sin embargo, no tiene en su desarrollo referencias explícitas a niñas y adolescentes que sí son mencionadas en la Ley, y parece que solo se desarrolló solo para la violencia contra las mujeres adultas de forma genérica. En la Norma técnica, el Capítulo I describe en detalle los tipos de atención diferenciada para víctimas de violencia basada en género (VBG) con un enfoque intergeneracional por ciclo de vida y grupos en situación de vulnerabilidad, e incluye apartados especiales para describir la atención a NNA víctimas de VBG y mujeres embarazadas. Finalmente, el Plan Nacional incluye como estrategia de prevención el fortalecimiento de los centros de desarrollo infantil, educativos e instituciones de educación superior como espacios libres de violencia de género contra las mujeres (Eje 1, estrategia 1.2).

Por otra parte, los instrumentos de género y diversidad analizados también cuentan con referencias directas a NNA. El PAD incluye en sus lineamientos estratégico acciones concretas para reconocer y hacer visible y atender la realidad de los NNA diversos. La Agenda nacional para la igualdad de género, tiene un enfoque intergeneracional y propone estrategias y acciones para niñas y adolescentes diferenciadas de las de mujeres adultas.

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** Ecuador ha desarrollado diversos instrumentos sobre género y diversidad que tienen referencias directas a personas LGBTIQ+ en situación de movilidad que cuentan con un análisis y propuestas de atención diferenciadas. El PAD incluye dentro de sus lineamientos estratégicos acciones concretas para prevenir y atender situaciones de violencia y discriminación contra mujeres y personas LGBTIQ+. La Agenda nacional para la igualdad de género incorpora dentro de los ejes de una vida libre de violencia y de ambiente y cambio climático y acciones directamente focalizadas en personas LGBTIQ+. De igual forma existe un manual de atención en salud para personas LGBTIQ+. Sin embargo, en relación con la VBG y violencia contra las mujeres, en los instrumentos analizados no hay prácticamente referencias explícitas a VBG y diversidad sexual salvo en sus definiciones, principios y enfoques. Solo en la Norma técnica se describe en detalle los tipos de atención diferenciada para víctimas de violencia basada en género (VBG) con un enfoque intergeneracional por ciclo de vida y grupos más vulnerables (Capítulo 1) y también incluye apartados especiales para orientar la atención a mujeres adultas y/o embarazadas y personas LGBTI. Finalmente, en el Plan Nacional, incluye como estrategia de prevención para abordar aspectos de VBG, el fortalecimiento del sistema de salud pública como un mecanismo de detección de factores de riesgo y prevención de violencia contra las mujeres/VCM (Eje 1, estrategia 1.6).



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR  
LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Ecuador ha desarrollado instrumentos focalizados en personas LGBTIQ+ con referencias explícitas sobre la vulnerabilidad y atención de este grupo en situación de movilidad humana, que ofrecen un marco sólido para el desarrollo de otros instrumentos más específicos.

### OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- La Agenda nacional para la igualdad de género mujeres, niñas y adolescentes (2021-2025) puede ser una referencia para otros países, como Colombia o Perú, sobre como integrar de forma visible las personas LGBTI+ en las agendas de género y diversidad para visibilizar mejor su situación, necesidades diferenciadas y definir acciones específicas.
- Se puede abogar por hacer una revisión y actualización del Manual de atención a LGBTI para integrar todo lo relativo a personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.
- Incidir con el Ministerio de salud pública y otros aliados estratégicos para hacer una revisión y actualización del Manual para integrar la realidad de Movilidad Humana.
- Hacer incidencia con las instituciones de salud pública competentes para revisar y mejorar la norma técnica de atención a víctimas de VBG e incluir a las personas en situación de movilidad humana como grupo vulnerable específico.
- Los instrumentos focalizados en personas LGBTIQ+ son una buena referencia para informar e inspirar instrumentos similares en Colombia y Perú con énfasis en personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana (Ej. PAD y Manual de atención en salud).

### VACÍOS Y DEBILIDADES

- El general la mayoría de los instrumentos vinculados con género y VBG tienen referencias muy limitadas, y no siempre explícitas, a las personas en situación de movilidad humana.
- En el PAD falta visibilizar algunas situaciones de vulnerabilidad como las personas LGBTIQ+ víctimas de trata y tráfico ilícito.
- El Manual de atención en salud a personas LGBTI no hace visible ni desarrolla la problemática y necesidades particulares de las personas LGBTI+ en situación de movilidad humana.



# 3. PERÚ

El mapeo y análisis de instrumentos de Perú se ha realizado sobre un total de 26 instrumentos analizados. Atendiendo a su naturaleza, 16 son marcos legales/normas, 4 instrumentos de política pública, 3 de carácter estratégico y 3 procedimientos/manuales. En relación con las categorías de análisis, 2 son de carácter general, 8 directamente relacionados con movilidad humana, 4 sobre Trata y Tráfico, 5 sobre Protección de NNA y otros 7 sobre aspectos de género, VBG y personas LGBTQ+.

# 3.1

## INSTRUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

**En relación con los marcos internacionales y regionales sobre DDHH:** Perú ha ratificado todos los instrumentos de derechos humanos tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano (SDH) que guardan relación directa con las personas en situación de movilidad humana, y dentro de éstas, aquellas con situaciones y vulnerabilidades particulares como son: las mujeres, los niños, niñas y adolescentes (NNA) y personas LGBTI+ con particular énfasis en las que están expuestas o han sufrido situaciones de violencia basada en género (VBG), trata y tráfico, apatridia o reclutamiento forzoso por parte de grupos armados y de crimen organizado. Dicha ratificación ha sido regulada en el marco normativo nacional a través de leyes específicas que sirven como cimiento y paraguas legal para el desarrollo posterior de marcos e instrumentos normativos más específicos.

Para mayor detalle sobre los instrumentos internacionales ratificados por Perú se puede consultar la pestaña sobre alineamiento en la matriz de mapeo y su análisis (Anexo 1, archivo Excel).

**En relación con los instrumentos nacionales de carácter general:** La Constitución Política no tiene referencias explícitas a personas en situación de movilidad humana, no obstante, de forma implícita sus derechos estarían protegidos bajo el Art 2: “Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. En el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (visión al 2050) tampoco se incluye ningún eje estratégico ni política donde se mencione de forma específica a personas en movilidad humana, migrantes o ciudadanos extranjeros. Solo hace mención en dos lugares a situaciones de migración o desplazamiento interno de ciudadanos peruanos. De alguna forma se puede afirmar que hay cierta “invisibilización” de la realidad de las personas en situación de movilidad humana.

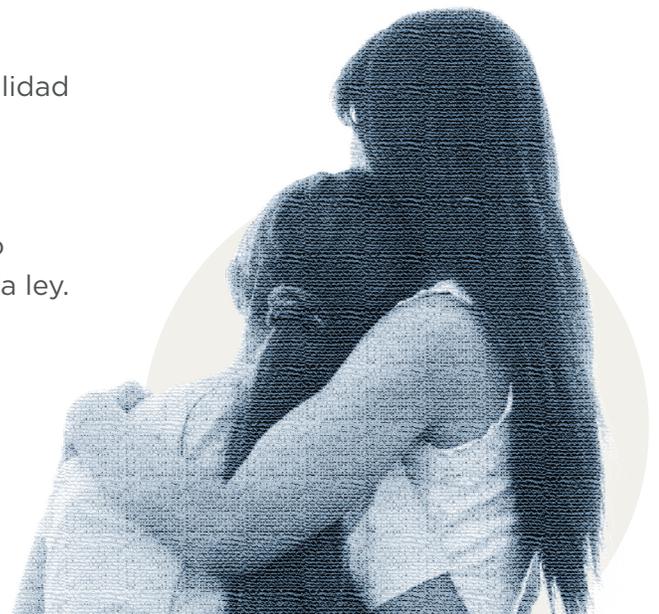


### INSTRUMENTOS ANALIZADOS

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)

No tiene ninguna mención específica a personas en movilidad humana, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o personas en desplazamiento.

De forma implícita sus derechos estarían protegidos bajo el Art 2. Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.





## INSTRUMENTOS ANALIZADOS

# PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL AL 2050 (DECRETO SUPREMO N° 103-2023-PCM)

El PEDN no tiene ningún eje estratégico ni política donde se mencione de forma específica a personas en movilidad humana, migrantes o ciudadanos extranjeros. Solo hace mención en dos lugares a situaciones de migración o desplazamiento interno de ciudadanos peruanos.



## 3.2

### INSTRUMENTOS SOBRE MOVILIDAD HUMANA

Esta sección incluye el mapeo y análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en situación de movilidad humana y como éstos integran elementos relacionados con trata y tráfico, protección de NNA y género, VBG y personas LGBTIQ+.

#### Instrumentos analizados

(Del más antiguo al más reciente)



1. Ley del Refugiado (Ley N° 27891/2002).
2. Reglamento de la Ley Del Refugiado (DS N° 119-2003-RE).
3. Decreto Legislativo de Migraciones (Decreto legislativo N° 1350/2017).

4. Política Nacional Migratoria 2017 - 2025 (Decreto supremo 015-2017-RE).
5. Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del decreto legislativo 1350, decreto legislativo de migraciones, en el marco de la seguridad ciudadana (Ley 31689/2023).
6. Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia (Ley 31880/2023).
7. Decreto por el que se modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. (Decreto legislativo 1582/2023)
8. Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados de Perú- RMRP (2024)

**Aspectos generales de movilidad humana:** Perú cuenta con un conjunto de instrumentos de movilidad humana relativamente recientes aprobados en

su mayoría, salvo los relacionados con refugiados y asilo, a partir de 2017, para su análisis y comprensión se pueden diferenciar dos momentos temporales: Instrumentos desarrollados hasta 2022-23, donde destacan dos: El Decreto legislativo de migraciones (N° 1350/2017), que regula el ingreso y salida del territorio peruano de personas nacionales y extranjeras; la permanencia y residencia de personas extranjeras en el país y el procedimiento administrativo migratorio, así como la emisión de documentos de viaje para nacionales y extranjeros e incluye aspectos como el asilo y refugio; La Política Nacional Migratoria 2017 -2025 (Decreto supremo N.º 015-2017-RE) que incluye cinco objetivos específicos, siendo los cuatro primeros para peruanos/as y el quinto focalizado en personas extranjeras en Perú y que busca “Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural”. Este objetivo incorpora aspectos como: acciones contra la discriminación y violencia hacia la persona migrante; las facilidades para que los extranjeros y extranjeras en el Perú puedan tener acceso a la salud, educación y servicios sociales; el diseño y/o fortalecimiento de los mecanismos de protección para grupos en situación de especial vulnerabilidad, en particular personas privadas de libertad, mujeres víctimas de violencia de género, sexual y familiar o personas que requieren protección internacional; y el fomento al respeto de la identidad nacional de la población migrante. Los instrumentos desarrollados a partir del año 2023, después de un proceso de regularización de ciudadanos venezolanos que concluye en noviembre de ese año, tienen como principal finalidad establecer un marco de control de flujos migratorios más estricto. En esta nueva etapa destacan los siguientes: La Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del decreto legislativo 1350, decreto legislativo de migraciones, en el marco de la seguridad ciudadana (Ley n° 31689/2023) y que permite limitar el ingreso y tránsito de extranjeros y el acceso a vivienda para personas en movilidad humana con situación migratoria irregular. (Artículo 61); El Decreto Legislativo N° 1582 que modifica el Decreto Legisla-

tivo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. (2023) que incorpora un procedimiento administrativo sancionador especial excepcional (PASEE), que es aplicable a personas que se encuentren en situación migratoria irregular por haber ingresado al país sin realizar el control migratorio y permite expulsar a una persona en solo 48 horas (Titulo VI). Finalmente, en relación con refugio y asilo, Perú tiene dos instrumentos principales que datan de los años 2002-2003, como son: La Ley del Refugiado (N° 27891/2002) y su respectivo Reglamento (DS N° 119-2003-RE) que ampara a toda persona en situación de movilidad humana siempre que cumpla con la definición de refugiado enunciada en la propia Ley (Art 3. Definición de Refugiado).

**Trata y tráfico:** El Decreto legislativo de migraciones (1350), reconoce a personas extranjeras en situación de vulnerabilidad como víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes (Art. 11) y determina que pueden obtener residencia de carácter humanitario: solicitantes de refugio y asilo; quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; las niñas, niños y adolescentes no acompañados; y apátridas.” (Art. 29). Por su parte el Decreto 1582, incorpora un cambio en el decreto de migraciones por el que regula la protección contra la expulsión a favor de determinadas personas: “ en el ámbito de sus competencias, no expulsa ni obliga la salida del territorio a la persona migrante que tenga a su cargo hijo(s) y/o hija(s) en situación de vulnerabilidad que sean víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y violencia sexual, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, siempre y cuando no sea responsable de dicha situación de vulnerabilidad” (Artículo 11, 11.3 Migraciones) . El resto de los instrumentos analizados no tienen menciones explícitas a trata y tráfico.

**Protección de NNA:** No todos los instrumentos analizados incorporan aspectos concretos de protección de NNA. El Decreto de Migraciones, reconoce a niños, niñas y adolescentes acompañados y no acompañados como personas extranjeras

en situación de vulnerabilidad (Art.11) y que pueden obtener residencia de carácter humanitario, las niñas, niños y adolescentes no acompañados; y apátridas” (Art.29) La PNM menciona como principio, la protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente y de la unidad familiar en toda la intervención del Estado en materia migratoria. Como ya se ha señalado antes el Decreto 1582 ofrece excepciones para la expulsión y garantiza la protección de NNA, determinando que Migraciones, “en el ámbito de sus competencias, no expulsa ni obliga la salida del territorio a la persona migrante que tenga a su cargo hijo(s) y/o hija(s) en situación de vulnerabilidad que sean víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y violencia sexual, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, siempre y cuando no sea responsable de dicha situación de vulnerabilidad”, ni “expulsa ni obligan la salida del territorio a la persona migrante que esté a cargo por vía judicial o administrativa del cuidado y protección de una niña, niño o adolescente en situación de vulnerabilidad por encontrarse inmerso en un procedimiento por desprotección familiar; siempre y cuando esta persona sea insustituible” (Art. 11, numerales 11.3 y 11.4). Finalmente, La Ley del Refugiado, hace referencia a protección especial para NNA; “El refugio otorgado a la madre, al niño, al adolescente y al

anciano, conlleva de parte del Estado, la protección especial reconocida en la Constitución Política del Perú, los tratados de los que el Perú es parte y la legislación peruana vigente” (Artículo 5).

**Género-VBG-personas LGBTIQ+:** De los instrumentos analizados, el Decreto de Migraciones, reconoce como a las víctimas de violencia familiar y sexual como personas extranjeras en situación de vulnerabilidad (Art. 11). Así mismo la PNM integra el enfoque de género que reconoce las circunstancias referidas a relaciones de género, y dentro de los lineamientos incorpora, “Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante” (Objetivo 5). El Decreto 1582 en relación con las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, define que las autoridades de migración en el ámbito de sus competencias, “No expulsa ni obliga la salida del territorio a la persona migrante que tenga a su cargo hijo(s) y/o hija(s) en situación de vulnerabilidad que sean víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y violencia sexual...” (Art. 11). Los instrumentos sobre refugio y asilo no tienen ninguna referencia a aspectos de VBG o diversidad sexual como factores de riesgo y vulnerabilidad.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- La Política Nacional Migratoria 2017-2025 tiene un enfoque de derechos e integral que abarca todos los aspectos y sectores de protección y atención a personas en situación de vulnerabilidad siendo un instrumento sólido para desarrollar políticas públicas y acciones focalizada en los más vulnerables.



## VACÍOS Y DEBILIDADES

- El Decreto de Migraciones no reconoce explícitamente la condición de orientación sexual dentro del grupo de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.
- El Decreto Legislativo 1582 que incorpora el PASEE permitirá expulsar a una persona en solo 48 horas, El Título VI que desarrolla el PASEE no especifica de forma explícita las excepciones y casos en los que las personas no pueden ser expulsadas. Lo cual deja abierta cierta ambigüedad y dudas sobre su aplicación y garantías procesales para las personas en situación de movilidad humana.
- La PNM no reconoce de forma explícita la vulnerabilidad y necesidades particulares de grupos como las víctimas de trata y tráfico o personas LGBTIQ+.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Aprovechar la ventana del proceso de actualización y desarrollo de la nueva PNM para el período nuevo a partir de 2026 para incidir en la integración y reconocimiento de grupos vulnerables no mencionados.
- El Decreto 1582 puede ser revisado y modificado para que ofrezca más garantías a los grupos más vulnerables, con particular énfasis en NNA en situación de movilidad humana.
- Existe aún desconocimiento y falta de claridad sobre la aplicación del PASEE y es necesario trabajar fuertemente en su divulgación, capacitación y sensibilización de las autoridades e instituciones que lo deben aplicar, así como dar a conocer sus detalles a las personas en situación de movilidad humana.

# 3.3

## INSTRUMENTOS SOBRE TRATA Y TRÁFICO

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son las personas en riesgo y/o víctimas de trata y tráfico ilegal de migrantes, y cómo integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de los NNA y de las situaciones de VBG y personas LGBTIQ+.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. (Ley N °28950/2007).
2. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N °28950 Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (DS- N° 001-2016-IN).
3. Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus formas de Explotación al 2030 (2021)-
4. Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú (2023).

**Referencias a personas en situación de movilidad humana:** Los instrumentos normativos analizados tienen referencias limitadas a personas en situación de movilidad humana. Por ejemplo, la Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes es de 2007 y no aborda de forma

directa la vulnerabilidad y situación particular de las personas en situación de movilidad humana en relación con la trata, y en el caso de tráfico de migrantes tampoco se hace ninguna referencia a vulnerabilidades particulares del grupo. Por su parte el Reglamento de la ley incluye el enfoque de seguridad humana, que sí reconoce los riesgos, amenazas y afectaciones que afrontan las personas migrantes, refugiadas y apátridas, y reconoce la responsabilidad del Estado para generar las condiciones adecuadas de seguridad. La Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación al 2030, fue desarrollada recientemente en 2021, sin embargo, en sus objetivos, lineamientos y servicios no hay una descripción o referencia a personas en situación de movilidad humana. Adicionalmente merece ser destacado que en el marco del trabajo de la GTRM se ha desarrollado recientemente el Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú (2023) que es un instrumento operativo de gran valor para la protección, atención y reintegración de personas en situación de movilidad en riesgo o víctimas de trata y tráfico.

**Protección de NNA:** En general los instrumentos analizados son explícitos en reconocer una atención diferenciada para NNA, pero casi siempre desde un abordaje general de principios, sin profundizar en acciones concretas. Por ejemplo, La Ley contra la trata hace referencia a “La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña, o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas...” (Art. 153) y en las disposiciones finales relacionadas con la prevención de la trata y tráfico, hace referencia directa al interés superior del niño “Estas medidas de prevención deberán considerar el enfoque de derechos humanos y

de grupos vulnerables, así como el interés superior del niño” (Disposición final tercera). El Reglamento de la Ley, señala que los niños y niñas “son sujetos plenos de derechos que deben ser respetados por la familia, el estado y la sociedad y, en todas las decisiones de política pública el interés del niño debe primar al momento de resolver sobre cuestiones que le afectan. Se trata de un principio que obliga al estado y a la sociedad a reconocer y garantizar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y otorga preminencia al interés superior del niño por sobre otros intereses y consideración”. Así mismo, el reglamento dentro de la descripción de las competencias de las diferentes instituciones en relación con la prevención, persecución y atención también transversaliza el principio de interés superior del niño. Por su parte, la Política Nacional incluye varios lineamientos y servicios focalizados en la atención y reintegración de NNA en riesgo y víctimas de trata para ofrecer una atención diferenciada (OP3). Finalmente, el POE además de incorporar el Enfoque de niñez y adolescencia que reconoce que los niños, niñas y adolescentes son sujetos y titulares de derechos, que tienen necesidades específicas que deben ser debidamente atendidas...”, también detalla procedimientos de gestión de casos y rutas de atención y reintegración diferenciadas para NNA en situación de movilidad humana.

**Género-VBG-personas LGBTQ+:** Los instrumentos analizados tienen referencias muy limitadas a situaciones de VBG, violencia sexual o relacionada con personas LGBTQ+. Por ejemplo, la Ley de trata no tiene ninguna mención explícita y en su Reglamento solo hay referencias puntuales a través del enfoque diferencial como: “el reconocimiento de que hay poblaciones que por sus características particulares, en razón de su edad, género, orientación sexual, grupo étnico y situación de discapacidad, deben recibir un tratamiento especial en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, aspectos que pueden incidir en el grado de vulnerabilidad y riesgo”. Así mismo, en las competencias y responsabilidades para las instituciones en aspectos de prevención y atención se contempla el desarrollo de capacidades sobre aspectos de género y orientación sexual. La Política Nacional, tampoco incluye ningún objetivo ni lineamiento o servicio focalizado en VBG, violencia sexual o personas LGBTQ+. Finalmente, el POE incluye el enfoque de género que asegura que “durante cualquier intervención se eviten juicios con relación al sexo, orientación, identidad de género o patrones de conducta sexual de la víctima o presunta víctima y entender las necesidades específicas de las mujeres, hombres y población LGBTQ+, desde una perspectiva más integral”.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- El POE para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú (2023) es un instrumento operativo que ofrece una guía y pasos concretos para brindar una atención diferenciada a personas en situación de movilidad en riesgo o víctimas de trata y tráfico.



## VACÍOS Y DEBILIDADES

- La ley de trata y tráfico es insuficiente para abordar la complejidad del tema de trata y tráfico ya que deja por fuera detalles sobre situaciones y grupos de particular vulnerabilidad. Las referencias a protección de NNA también son genéricas y sin detalle suficiente.
- Al Reglamento le falta mayor desarrollo y detalle sobre la prevención, identificación y atención de personas en situación de movilidad humana en los casos de trata.
- La Política adolece de una diferenciación de grupos/ personas más vulnerables como aquellas en situación de movilidad o las mujeres y personas LGBTIQ+. Solo hace diferenciación en el caso de NNA con servicios de atención específicos.
- Faltan referencias directas a mujeres víctimas de VBG, mención directa de situaciones de orientación sexual más allá del enunciado en los enfoques.
- El POE, Si bien menciona la condición diferenciada de mujeres y personas LGBTIQ+ en los principios y enfoques, luego en el desarrollo del protocolo y rutas no se hace una diferenciación para estos grupos, solo recomendaciones de carácter general.
- Uno de los principales retos es la divulgación y conocimiento del POE para su correcto uso.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Parece necesario hacer incidencia en favor del desarrollo de un marco normativo sobre trata y tráfico más completo e integral que incorpore debidamente la realidad y riesgos de las personas en situación de vulnerabilidad en alianzas con instituciones y organizaciones clave.
- Ante una eventual revisión del reglamento sería necesario visibilizar mejor la situación de personas en situación de movilidad humana y LGBTIQ+ en relación con la trata y tráfico.
- Ante una revisión y actualización intermedia de la Política incidir y abogar por la inclusión de aspectos clave ausentes, como mujeres y personas LGBTIQ+ en situación de movilidad, así como la VBG como factor de vulnerabilidad agravante.
- El Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú, es un instrumento operativo que con las debidas adaptaciones puede servir de referencia para el desarrollo de instrumentos similares en Ecuador y Colombia.

# 3.4

## INSTRUMENTOS SOBRE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional cuyos sujetos de derecho son los niños, niñas y adolescentes (NNA) y cómo integran los derechos de los NNA en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de las situaciones de VBG y personas LGBTIQ+.



### Instrumentos analizados

(Del más antiguo al más reciente)

1. Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337/2000).
2. Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño (Ley N.º 30466) y Reglamento de la Ley 30466, que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño (D.S. n.º 002-2018-MIMP)- 2016.
3. Decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos (Decreto 1297/2016).
4. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 - PNMNNA (DS N°008-2021-MIMP)-
5. Protocolo de las unidades de protección especial para la atención de niñas, niños y adolescentes refugiadas/os o migrantes en situación de riesgo de desprotección familiar o desprotección familiar (2023).

### Referencias a NNA en situación de movilidad humana:

Los instrumentos analizados prácticamente no tienen referencias directas a NNA en situación de movilidad humana y éstos son protegidos bajo los principios y enfoques generales de atención diferenciada de NNA. Por ejemplo, El Código de Niños y Adolescentes (2000) en relación con su ámbito de aplicación determina que: “ El presente Código se aplicará a todos los niños y adolescentes del territorio peruano, sin ninguna distinción por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, posición económica, etnia, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición, sea propia o de sus padres o responsables” (Art. V). De igual forma el Reglamento de la Ley incorpora el principio de igualdad y no discriminación, mediante el cual “todas las niñas, niños o adolescentes ejercen sus derechos en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna por motivo de identidad étnica, cultural, sexo, género, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política, origen, contexto social o económico, discapacidad o cualquier otra condición de la niña, niño, adolescente o de su madre, padre, familiares o representantes legales” (Art. 3 del reglamento) . La Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA), integra un objetivo sobre disminuir el riesgo de desprotección de las niñas, niños y adolescentes bajo el cual quedarían amparados los NNA migrantes (Objetivo prioritario 3) Finalmente, merece ser destacado el “Protocolo de las unidades de protección especial para la atención de niñas, niños y adolescentes refugiadas/os o migrantes en situación de riesgo de desprotección familiar o desprotección familiar” (2023) como instrumento operativo para ofrecer una mejor atención a NNA no acompañados o en riesgo de abandono que a su vez son migrantes.

**Trata y tráfico:** Las referencias a trata y tráfico en los instrumentos de protección de NNA son prácticamente inexistentes, salvo en la PNMNNA que incluye un lineamiento específico para “Incrementar el acceso oportuno a servicios orientados a la atención, recuperación y reintegración de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, trata y explotación sexual.” (OP 3, lineamiento 4). El Protocolo también incluye varias referencias a NNA víctimas de trata y tráfico, y da orientaciones para una atención diferenciada y acorde con su situación en las UPE.

**Género-VBG-personas LGBTQ+:** Aunque no todos, algunos de los instrumentos analizados sí incluyen algunas referencias directas a la vulnerabilidad vinculada a violencias y violencia sexual y situaciones de diversidad y orientación sexual. El Código de los Niños y adolescentes especifica la necesidad de atención especializada y de programas para niños y adolescentes maltratados o víctimas de violencia sexual. (Art. 38) e incluye la asignación de abogados de oficio gratuitos para

NNA víctimas de violencia sexual (Art 146). El Código no tiene ninguna referencia a situaciones de orientación sexual. La PNMNNA en su diagnóstico de causas de problemas, identifica la orientación sexual e identidad de género y la situación de NNA migrantes como algunas de las causas estructurales que incrementan la violencia contra NNA. Así mismo, la PNMNNA incluye dentro de su OP3 los varios lineamientos para mejorar la capacidad de identificación, prevención y denuncia de las diferentes formas de violencia, en las niñas, niños y adolescentes (Lineamiento 2); Incrementar el conocimiento de la sexualidad orientados a prevenir la violencia sexual, en las niñas, niños y adolescentes (Lineamiento 3); e incrementar la adopción de actitudes y prácticas de reconocimiento y valoración de la diversidad a fin de prevenir todo tipo de discriminación hacia las niñas, niños y adolescentes, en la ciudadanía (Lineamiento 6). Finalmente, el Protocolo tiene varias referencias a NNA víctimas de violencia familiar y da orientaciones para una atención diferenciada y acorde con su situación en las UPE.



**Aunque no todos, algunos de los instrumentos analizados **si incluyen** algunas referencias directas a la vulnerabilidad **vinculada a violencias y violencia sexual** y situaciones de diversidad y orientación sexual.**





**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- La Política Nacional Migratoria 2017-2025 tiene un enfoque de derechos e integral que abarca todos los aspectos y sectores de protección y atención a personas en situación de vulnerabilidad siendo un instrumento sólido para desarrollar políticas públicas y acciones focalizadas en los más vulnerables.

### VACÍOS Y DEBILIDADES

- En general los instrumentos de protección de NNA carecen de una adecuada visibilidad e integración de las situaciones particulares y diferenciadas de los NNA en situación de movilidad humana como muestran los siguientes ejemplos:
  - » EL Código no incluye ninguna referencia directa explícita a NNA en situación de movilidad humana lo cual limita una protección acorde a sus vulnerabilidades y necesidades particulares.
  - » El Reglamento del Código no considera situaciones particulares de NNA en situación de movilidad o de diversidad sexual para garantizar el interés superior del Niño.
  - » El Decreto 1297 no refleja la situación y vulnerabilidad de NNA en situación de movilidad humana y como serían los procesos y procedimientos para su protección y atención por parte de las instituciones, particularmente aquellos en tránsito.
  - » La PNMNNA no tiene ni objetivos ni lineamientos focalizados en la vulnerabilidad y situación particular de NNA en situación de movilidad humana.
- El protocolo no considera de forma explícita a NNA y su orientación sexual como factor de riesgo y vulnerabilidad y no incluye medidas ni acciones focalizadas para ellos. Se utiliza el término violencia familiar en lugar de VBG.

### OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Hacer incidencia con las instituciones rectoras de niñez y adolescencia y movilidad humana/migración para incorporar lineamientos y acciones para NNA en movilidad en las revisiones futuras de la PNMNNA.
- Hacer incidencia para una revisión del Protocolo en integrar aspectos faltantes sobre orientación sexual y adaptación de una terminología más acorde con la realidad.

# 3.5

## INSTRUMENTOS SOBRE GÉNERO-VBG-PERSONAS LGBTIQ+

Esta sección incluye el análisis de los principales instrumentos normativos, de política pública y planificación de nivel nacional directamente relacionados con género, VBG y personas LGBTIQ+ y cómo éstos integran los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de las víctimas de trata y tráfico y de los NNA.



### Instrumentos analizados (Del más antiguo al más reciente)

1. Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Ley N° 28983/2007).
2. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley 30364/2015).
3. Política nacional de igualdad de género-PNIG (2019-2030) (DS N° 008 -2019-MIMP).
4. Plan estratégico multisectorial de igualdad de género (2020-2030) (PEMIG) (DS N° 002-2020-MIMP).
5. Lineamientos estratégicos de prevención de la violencia de género contra las mujeres (Resolución Ministerial 058-2021-MIMP).
6. Estrategia nacional de prevención de la violencia de género contra las mujeres “mujeres libres de violencia” (2022).
7. Ley que incorpora el numeral 11.3 al artículo 11 del decreto legislativo 1350, decreto legislativo de migraciones, a fin de garantizar la protección a migrantes víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad (Ley 31685/2023).

### Referencias a personas en situación de movilidad humana:

La mayoría de los instrumentos analizados no integran de forma explícita las personas en situación de movilidad humana y los que lo hacen es de forma genérica sin desarrollarlo en sus articulados, estrategias o acciones. Por ejemplo, La Ley de igualdad de oportunidades (Ley 28983 2007) no tiene ninguna referencia a personas en movilidad. En la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley 30364/2015), la protección de las mujeres migrantes estaría garantizada bajo el principio de Igualdad y no discriminación que “Garantiza la igualdad entre mujeres y hombres. Prohíbese toda forma de discriminación. Entiéndase por discriminación, cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por finalidad o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas” (Art 2- Principios rectores). La misma Ley en su ámbito de aplicación determina que “Las disposiciones de la presente Ley se aplican a todos los tipos de violencia contra las mujeres por su condición de tales y contra los integrantes del grupo familiar” (Art. 4). La Política Nacional de Igualdad de Género-PNIG (2019-2030) y el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (2020-2030) tampoco integran de forma explícita las personas en situación de movilidad. Los Lineamientos estratégicos tampoco incorporan de forma explícita a las personas en situación de movilidad humana, si bien dentro del enfoque interseccional, las mujeres migrantes están mencionadas como un grupo de riesgo. La Estrategia nacional de prevención de la violencia de género contra las mujeres (2022) tampoco se refiere a movilidad humana. Finalmente, Ley 31685 de 2023 se promulgó expresamente para proteger a las mujeres en situación de movilidad humana y que tanto ellas como sus hijos o hijas sean víctimas de violencia familiar, sexual o de trata y tráfico.

**Trata y tráfico:** La mayoría de los instrumentos analizados no tienen referencias explícitas a víctimas de trata y tráfico. La Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley n° 30364/2015) ofrece a las mujeres un marco de protección frente a la trata definiendo la violencia contra las mujeres como “La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar” (Art. 5) La PNIG y la PEMIG no incluyen la trata o tráfico con factores de vulnerabilidad y no los considera de forma explícita dentro de los objetivos, lineamientos y servicios detallados. Solo la Ley 31685/2023 mandata el siguiente cambio en La ley General de Migración: Artículo 11.- Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad [...] 11.3 Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus competencias, no expulsa ni obliga la salida del territorio a la mujer migrante con hijas e hijos en situación de vulnerabilidad que sean víctimas de violencia familiar y sexual, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; siempre y cuando no sea responsable de dicha situación de vulnerabilidad.”

**Protección de NNA:** La mayoría de los instrumentos analizados sí reconoce la vulnerabilidad y atención diferenciada de NNA, si bien en su desarrollo no siempre integran articulados, estrategias y acciones directamente relacionadas. La Ley de Igualdad de Oportunidades incorpora algunos artículos focalizados en NNA: “El reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación”. (Art 3-Principios) “Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética”. (Art.

6 Lineamientos para gobierno)”. La PNIG y la PEMIG como su instrumento implementador, en varios de los objetivos, lineamientos, servicios y grupos meta hacen mención explícita a niños, niñas y adolescentes como grupo meta diferenciado y principales destinatarios de servicios específicos. Por su parte, los Lineamientos Estratégicos integran en varias referencias a la atención y situación particular de NNA en riesgo o víctimas de violencia. Finalmente, La Estrategia de prevención de violencia incorpora el principio del interés superior del niño el enfoque generacional, para diferenciar los derechos y atención de NNA.

**Género-VBG-personas LGBTQ+:** Los instrumentos analizados tienen diversas referencias a violencia sexual, violencias de género y por orientación sexual, pero estas se refieren principalmente a enfoques y principios sin que la mayoría de ellos integren acciones concretas para visibilizar y atender estas situaciones particulares. Las personas LGBTQ+ quedan particularmente invisibilizadas. Por ejemplo, La Ley de Igualdad de Oportunidades, en sus principios incorpora el reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social. (Art 3- Principios). La Ley para prevenir la violencia integra el enfoque de interseccionalidad y “Reconoce que la experiencia que las mujeres tienen de la violencia se ve influida por factores e identidades como su etnia, color, religión; opinión política o de otro tipo; origen nacional o social, patrimonio; estado civil, orientación sexual, condición de seropositiva, condición de inmigrante o refugiada, edad o discapacidad; y, en su caso, incluye medidas orientadas a determinados grupos de mujeres”. La PNIG, aunque conceptualmente integra los términos orientación sexual y diversidad y los acuña como parte de sus principios y enfoques, luego no hay objetivos, lineamientos y servicios específicos detallados para las personas LGBTQ+, además

aborda de forma explícita la violencia contra las mujeres, violencia sexual y de género, pero no en el marco de la movilidad humana. El PEMIG no tiene objetivos, lineamientos y servicios específicos detallados para las personas LGBTIQ+. La Estrategia de Prevención de la Violencia integra el enfoque de interseccionalidad que “reconoce que las mujeres experimentan más violencia cuando confluyen en ellas factores de discriminación como etnia, religión, opinión

política, origen social, patrimonio, orientación sexual, identidad de género, seropositividad, inmigrante o refugiada, edad avanzada o discapacidad, entre otros” dentro de la misma estrategia hay claras referencias a la VBG (Referida como VGCM) y está focalizada en prevenirla. Finalmente, La ley 31685, protege a las mujeres en situación de movilidad humana que tanto ellas como sus hijos o hijas sean víctimas de violencia familiar, sexual o de trata y tráfico.



**CON BASE EN EL ANÁLISIS PRELIMINAR SE HAN PODIDO IDENTIFICAR LOS SIGUIENTES ASPECTOS:**

## PRINCIPALES HALLAZGOS



### ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

- Existe un conjunto de instrumentos sobre género, VBG y violencia sexual muy diverso y complementario que sirve de soporte para desarrollar de forma más explícita y directa aspectos relacionados con las niñas, adolescentes y mujeres en situación de movilidad humana.

### OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

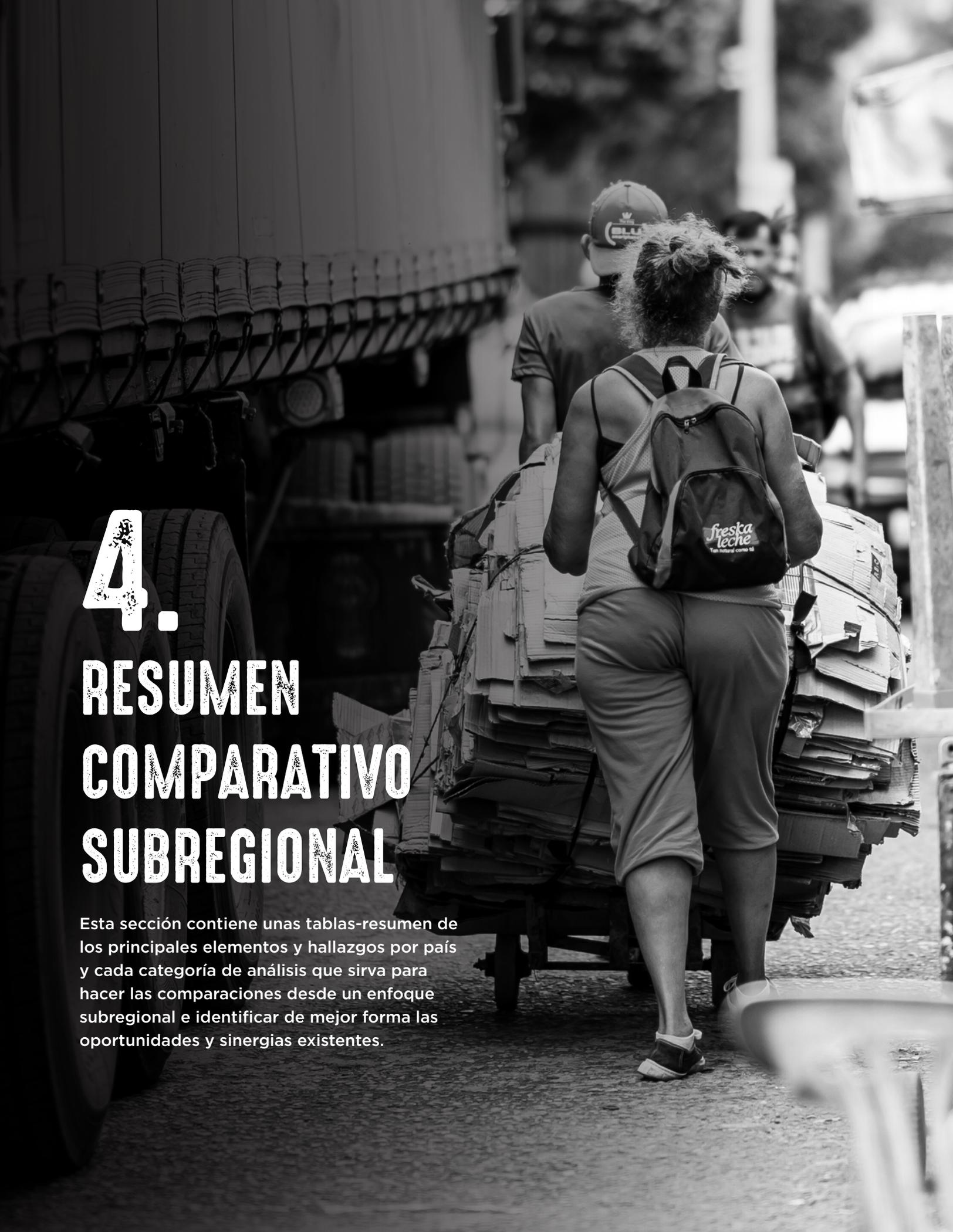
- La “Ley de Igualdad” puede ser actualizada y mejorada desde un enfoque más feminista tanto en el lenguaje como en su desarrollo y también integrando de forma más explícita la realidad y necesidades de niñas, adolescentes y mujeres y personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.
- La Ley para prevenir la violencia, puede ser actualizada y mejorada desde un enfoque más feminista tanto en el lenguaje como en su desarrollo y también integrando de forma más explícita la realidad y necesidades de niñas, adolescentes y mujeres y personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.

## VACÍOS Y DEBILIDADES

- Todos los instrumentos sobre género, VBG y violencia sexual carecen de una referencia directa y acciones claras para garantizar una protección y atención de las personas en situación de movilidad de forma diferencial reconociendo sus particularidades.
- En general la visibilidad y referencia de las violencias por orientación sexual y contra personas LGBTIQ+ es muy limitada e insuficiente.
- La Ley de igualdad no hace ninguna referencia a situaciones particulares de movilidad humana ni integra de forma explícita las vulnerabilidades particulares de personas LGBTIQ+ o la misma VBG como factor agravante para desigualdades.
- En la ley para prevenir la violencia contra las mujeres, aunque se incorpora el enfoque interseccional reconociendo la condición de migrante y diferentes orientaciones sexuales, luego el articulado no se desarrolla con aspectos específicos focalizados en mujeres en movilidad o personas LGBTIQ+.
- La PNIG no integra de forma explícita la situación de vulnerabilidad y necesidades particulares de las personas en situación de movilidad humana. Tampoco integra acciones y servicios focalizados en personas LGBTIQ+.
- La no visibilidad e inclusión explícita de las personas en situación de movilidad humana en los Lineamientos de prevención, limita el acceso de éstas al sistema de protección y sus servicios.
- En la Estrategia de Prevención de Violencia, falta la visibilidad de las personas en situación de movilidad humana y LGBTIQ+.

## OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Aprovechar revisiones y actualizaciones intermedias de la PNIG y el PEMIG para incorporar elementos faltantes en relación con movilidad humana y personas LGBTIQ+.
- Aprovechar revisiones y actualizaciones intermedias de la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia para incorporar elementos faltantes en relación con movilidad humana y personas LGBTIQ+.
- La integración de las masculinidades como ámbito de trabajo e incidencia representa una oportunidad para trabajar la temática relación con las personas en situación de movilidad humana.
- La Ley 1685/2023 podría ser revisada y ampliada o elaborar otro instrumento, para ofrecer protección a personas LGBTIQ+ en situación de movilidad y hombres víctimas.



# 4. RESUMEN COMPARATIVO SUBREGIONAL

Esta sección contiene unas tablas-resumen de los principales elementos y hallazgos por país y cada categoría de análisis que sirva para hacer las comparaciones desde un enfoque subregional e identificar de mejor forma las oportunidades y sinergias existentes.

# 4.1

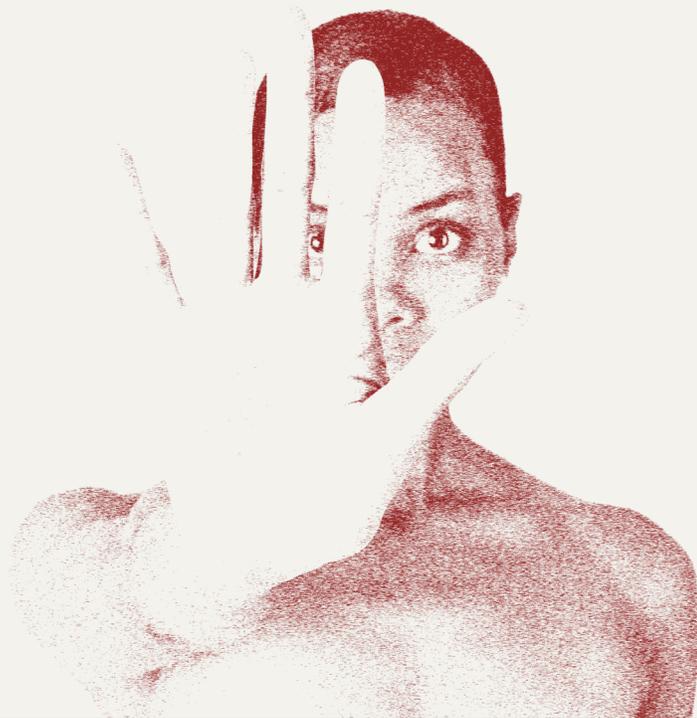
## INSTRUMENTOS DE MOVILIDAD HUMANA

En relación con los instrumentos de movilidad humana y desde una perspectiva regional, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

- La mayoría de los instrumentos de Colombia y Perú no integran de forma adecuada la situación particular de vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana, en relación con aspectos de trata y tráfico, protección de niñez y los relacionados con género, VBG y personas LGBTIQ+. Solo el conjunto de instrumentos de Ecuador, de reciente desarrollo, reflejan con mayor consistencia y claridad los aspectos señalados.
- La principal debilidad y vacío en los tres países está relacionada con no reflejar de forma clara y explícita e invisibilizar la situación y vulnerabilidad de las personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.
- En el caso de Colombia y Perú, la principal oportunidad de mejora está relacionada con el desarrollo de leyes marco integrales sobre movilidad humana que refleje el contexto realidades existentes similar a la desarrollada por Ecuador (Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento).
- En el caso de los tres países es necesario integrar en los diferentes instrumentos y marcos existentes enfoques, políticas públicas, estrategias y acciones focalizadas en personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.

### LA SIGUIENTE TABLA MUESTRA EN MÁS DETALLO TODOS LOS ASPECTOS IDENTIFICADOS DESDE UN ANÁLISIS SUBREGIONAL: ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos adecuados y suficientes.</li> <li>• ETPV un avance importante para estabilidad de migrantes de Venezuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conjunto de instrumentos para la gestión de la movilidad humana, moderno, integral y con un enfoque de derechos y adaptado al contexto actual.</li> <li>• La creación de las Mesas nacionales de movilidad humana con la participación de SNU y ONG/sociedad civil, como espacios de articulación y diálogo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Política Nacional Migratoria 2017 -2025 tiene un enfoque de derechos e integral que abarca todos los aspectos y sectores de protección y atención a personas en situación de movilidad.</li> </ul>



## VACÍOS Y DEBILIDADES

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"><li>• Atomización y dispersión de los instrumentos sobre movilidad humana.</li><li>• Desconocimiento de rutas.</li><li>• Dificultad con requisitos y acceso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las mesas intersectoriales y zonales de movilidad humana no contemplan la integración de organizaciones de sociedad civil en pleno derecho.</li><li>• Los instrumentos de movilidad humana no incorporan la situación de las personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Decreto de Migraciones no reconoce explícitamente la condición de orientación sexual dentro del grupo de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.</li><li>• El PASEE que permite expulsar a una persona en solo 48 horas, no tiene un desarrollo adecuado para su implementación y es ambiguo-</li><li>• La PNM no reconoce de forma explícita la vulnerabilidad y necesidades particulares de grupos como las víctimas de trata y tráfico o personas LGBTIQ+.</li></ul>

## OPORTUNIDADES Y SINERGIAS

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de una “Ley Marco de Movilidad Humana (similar a la de Ecuador) con enfoque integral.</li> <li>• Existe un marco de mejora para integrar aspectos de VBG y personas LGBTIQ+ en los instrumentos referidos a movilidad humana.</li> <li>• Desarrollar acciones de incidencia con instituciones de gobierno en alianza actores clave y aprovechar la revisión, actualización de instrumentos existentes (Ej.; CONPES).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los instrumentos de movilidad humana (La Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento) como referencia para desarrollo de marcos similares en Colombia y Perú.</li> <li>• Modelo de Mesas Sectoriales de Movilidad Humana como mecanismo de articulación y coordinación válido para Colombia y Perú.</li> <li>• Revisión y actualización de algunas de las políticas y planes como oportunidad para integrar las situaciones de VBG y orientación sexual (personas LGBTIQ+).</li> <li>• Armonización entre todos los instrumentos de movilidad humana y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad en lo referido al Consejo de igualdad Movilidad Humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar dentro de la nueva PNM el reconocimiento de grupos vulnerables no mencionados. (Personas LGBTIQ+).</li> <li>• El Decreto 1582 puede ser revisado y modificado para que ofrezca más garantías a los grupos más vulnerables, con particular énfasis en NNA en situación de movilidad humana.</li> <li>• Incidencia y divulgación sobre aplicación del PASEE tanto entre instituciones como con personas en situación de movilidad humana.</li> </ul>

# 4.2

## TRATA Y TRÁFICO

En relación con los instrumentos de trata y tráfico y desde una perspectiva regional, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

- Colombia y Ecuador cuentan con instrumentos legales y de planificación que si bien reflejan y abordan los aspectos relacionados con las personas en situación de movilidad humana en riesgo o víctimas de trata y tráfico ilegal, no lo hacen con la suficiente profundidad con vacíos significativos en el desarrollo de estrategias, políticas y acciones focalizadas en ellas.
- En el caso de Perú ningún instrumento legal normativo sobre trata y tráfico integra a las

personas en situación de movilidad humana, solo en el nivel más operativo cuenta con algún instrumento de tipo procedimental.

- En los tres países los instrumentos de trata y tráfico necesitan integrar de forma clara y con acciones concretas la situación de vulnerabilidad relacionada con VBG y orientación sexual como agravante ante la trata y tráfico, y la situación particular de las personas en situación de movilidad humana de forma explícita.
- Colombia y Perú pueden beneficiarse del recientemente aprobado marco legal sobre trata y tráfico en Ecuador que ya integra referencias directas a las personas en situación de movilidad humana.

### LA SIGUIENTE TABLA MUESTRA EN MÁS DETALLO TODOS LOS ASPECTOS IDENTIFICADOS DESDE UN ANÁLISIS SUBREGIONAL: **ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS**

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"><li>• La Estrategia sobre Trata incorpora la situación de movilidad humana como factor de riesgo agravante para la trata y la VBG relativa orientación sexual como vulnerabilidad adicional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los principales instrumentos legales sobre trata y tráfico incorporan de forma clara y detallada la situación de doble vulnerabilidad de las personas.</li><li>• Los principales instrumentos ofrecen un marco de atención diferenciada para NNA en situación de movilidad humana y en riesgo o víctimas de trata y tráfico.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El “Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú” (2023) es un instrumento operativo que ofrece una guía y pasos concretos para brindar una atención diferenciada a personas en situación de movilidad en riesgo o víctimas de trata y tráfico.</li></ul>



## VACÍOS Y DEBILIDADES

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la Ley 985 y su reglamento no existe un reconocimiento diferenciado de las personas en movilidad humana (particularmente NNA y Mujeres) ante la trata.</li> <li>• La Estrategia lo desarrolla ejes y acciones específicas focalizadas en la orientación sexual como factor de riesgo y agravante ante la trata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general en los instrumentos relacionados con trata y tráfico falta desarrollar estrategias y acciones concretas para este grupo (Ley, reglamento, plan, etc.).</li> <li>• En general los instrumentos no hacen una integración adecuada y diferenciada de situaciones de VBG o violencia por orientación sexual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los instrumentos existentes son insuficientes para abordar la complejidad del tema de trata y tráfico ya que deja por fuera detalles sobre situaciones y grupos de particular vulnerabilidad y la situación de movilidad humana como factor agravante.</li> <li>• No hay una integración adecuada de la realidad y vulnerabilidad de factores de VBG y personas LGBTIQ+.</li> </ul>

## OPORTUNIDADES Y SINERGIAS

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas representa una oportunidad para focalizar políticas y acciones directas con personas en situación de movilidad humana.</li><li>• La Sentencia C470/2016 sobre la obligación de atención inmediata a las víctimas es un buen marco de referencia para desarrollar un protocolo específico para la atención a víctimas de trata en situación de movilidad humana.</li><li>• La Estrategia como instrumento de política pública para desarrollar programas y acciones relacionados con personas LGBTIQ+ en situación de movilidad y víctimas de trata.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Todos los instrumentos pueden mejorarse y fortalecerse con una revisión y actualización que permita integrar de forma más explícita estrategias y acciones focalizadas en personas en situación de vulnerabilidad, y aspectos clave como VBG y foco en personas LGBTIQ+</li><li>• La existencia de las Mesas Técnicas representa una oportunidad de participación y desarrollo de acciones concretas para personas víctimas de trata y tráfico en situación de movilidad humana.</li><li>• La Ley y su reglamento son instrumentos que incorporan con claridad aspectos para la protección y atención de personas en situación de movilidad humana y que pueden servir de referencia al desarrollo de marcos similares en Colombia y Perú.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incidencia en favor de un marco normativo sobre Trata y Tráfico más completo e integral que incorpore debidamente la realidad y riesgos de las personas en situación de movilidad humana, VBG y personas LGBTIQ+ en alianzas con instituciones y organizaciones clave.</li><li>• El “Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú” (2023) es</li><li>• un instrumento operativo que con las debidas adaptaciones puede servir de referencia para el desarrollo de instrumentos similares</li><li>• en Ecuador y Colombia.</li></ul>

# 4.3

## PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En relación con los instrumentos de protección de NNA y desde una perspectiva regional, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

- Prácticamente todos los instrumentos de protección de NNA en los tres países no integran referencias, estrategias, políticas o acciones específicas para NNA en situación de movilidad humana, y por lo tanto existe el riesgo de no ser considerados ni priorizados para hacer efectivos sus derechos.
- Ecuador, y Colombia en menor medida, han desarrollado instrumentos de carácter operacional como protocolos y procedimientos para la atención de NNA en situación de movilidad humana que suplen los vacíos existentes en los instrumentos legales y normativos. Estos instrumentos pueden servir de referencia para Perú.
- Existe una necesidad manifiesta de revisar y actualizar las leyes/códigos de niñez y adolescencia en los tres países para que reflejen de forma explícita la vulnerabilidad, necesidades y acceso a derechos de los NNA en situación de movilidad humana.

### LA SIGUIENTE TABLA MUESTRA EN MÁS DETALLO TODOS LOS ASPECTOS IDENTIFICADOS DESDE UN ANÁLISIS SUBREGIONAL: ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una diversidad de instrumentos focalizados en la protección de NNA que en conjunto cubren la mayoría de los aspectos y categorías vinculados a los derechos y protección de NNA-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos operacionales como el Protocolo y el Procedimiento de atención a NNA en situación de movilidad humana ofrecen guía y claridad operativa sobre cómo actuar que suple el vacío existente en el Código e Niñez y Adolescencia en relación con movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se identificaron aspectos claros.</li> </ul>

## VACÍOS Y DEBILIDADES



### Colombia

- La mayoría de los instrumentos de protección de NNA se quedan cortos en reflejar las vulnerabilidades particulares de NNA e situación de movilidad humana y desarrollar estrategias y acciones específicas en función de estas.
- En relación con trata y tráfico, VBG y personas LGBTIQ+
- Falta un mayor desarrollo y visibilidad de las situaciones y vulnerabilidad de NNA.

### Ecuador

- El Marco formal de protección de NNA (Código y Plan Nacional de Protección) no cuentan con un desarrollo y referencias suficientes a NNA en situación de movilidad humana, lo cual en la práctica suele limitar el acceso a la protección y servicios a los que tienen derecho por ley.

### Perú

- En general los instrumentos de protección de NNA carecen de una adecuada visibilidad e integración de las situaciones particulares y diferenciadas de los NNA en situación de movilidad humana.

## OPORTUNIDADES Y SINERGIAS

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>La “Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos” y en el territorial la existencia de “Comités/ mesas territoriales para la promoción y garantía de DSR” representan una oportunidad como estructuras a partir de las cuales hacer incidencia para el foco en NNA en situación de movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario desarrollar un Código de Niñez y Adolescencia que incorpore de forma más integral las vulnerabilidades y necesidades de los NNA en situación de movilidad y de las situaciones de VBG, violencia sexual y vinculada a orientación sexual.</li> <li>El Protocolo y procedimiento de atención a NNA en movilidad humana es una herramienta muy válida que se puede beneficiar de una mayor divulgación, apropiamiento es una buena referencia para desarrollo de instrumentos similares en Colombia y Perú.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidencia con las instituciones rectoras de niñez y adolescencia y movilidad humana/migración para incorporar lineamientos y acciones para NNA en movilidad en las revisiones futuras de la Política Nacional.</li> </ul>

# 4.4

## GÉNERO, VBG Y PERSONAS LGBTIQ+

En relación con los instrumentos sobre género, VBG y personas LGBTIQ+ y desde una perspectiva regional, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

- Los tres países han desarrollado diversos instrumentos y marcos que abordan de forma clara aspectos relacionados con género, mujeres y VBG. Sin embargo, en relación con personas LGBTIQ+, sólo Ecuador cuenta con instrumentos claros y focalizados, mien-

tras que Colombia no ha desarrollado este tipo de instrumentos suficientemente.

- Los instrumentos existentes sobre género, VBG y personas LGBTIQ+ cuentan con referencias muy limitadas a personas en situación de movilidad humana o están directamente ausentes en invisibilizadas.
- Los diferentes instrumentos focalizados en personas LGBTIQ+ desarrollados por Ecuador son una buena referencia para integrar de forma más clara aspectos relacionados con el riesgo y vulnerabilidad de aquellas en situación de movilidad humana. Estos instrumentos son a su vez una buena referencia para Colombia y Perú en el desarrollo de marcos similares.



**Los tres países** han desarrollado diversos instrumentos y marcos que abordan **de forma clara aspectos relacionados** con género, mujeres y VBG.



**LA SIGUIENTE TABLA MUESTRA EN MÁS DETALLO  
TODOS LOS ASPECTOS IDENTIFICADOS DESDE  
UN ANÁLISIS SUBREGIONAL:  
ASPECTOS POSITIVOS Y FORTALEZAS**



Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay un marco de instrumentos bastante completo que permite ofrecer protección integral a mujeres en riesgo o víctima de violencias que se encuentran en Colombia independientemente de su origen y estatus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un conjunto de instrumentos focalizados en personas LGBTIQ+ con referencias explícitas sobre la vulnerabilidad y atención de este grupo en situación de movilidad humana que ofrecen un marco sólido para el desarrollo de otros instrumentos más específicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un conjunto de instrumentos sobre género, VBG y violencia sexual muy diverso y complementario que sirve de soporte para desarrollar de forma más explícita y directa aspectos relacionados con las niñas, adolescentes y mujeres en situación de movilidad.</li> </ul>

## OPORTUNIDADES Y SINERGIAS

---

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incidir para la integración en todos los instrumentos de riesgo y vulnerabilidad asociados a la condición de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencias y en situación de movilidad humana y las violencias vinculadas a orientación sexual y personas LGBTIQ+ en situación de movilidad humana, reconociendo el factor de doble vulnerabilidad de estos grupos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los instrumentos focalizados en personas LGBTIQ+ son una buena referencia para informar e inspirar instrumentos similares en Colombia y Perú con énfasis en personas LGBTIQ+ en situación de movilidad (Ej. PAD, Manual de atención en salud).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprovechar revisiones y actualizaciones intermedias de instrumentos clave de género y violencia sexual (PNIG y el PEMIG) para incorporar elementos faltantes en relación con movilidad humana y personas LGBTIQ+.</li></ul>

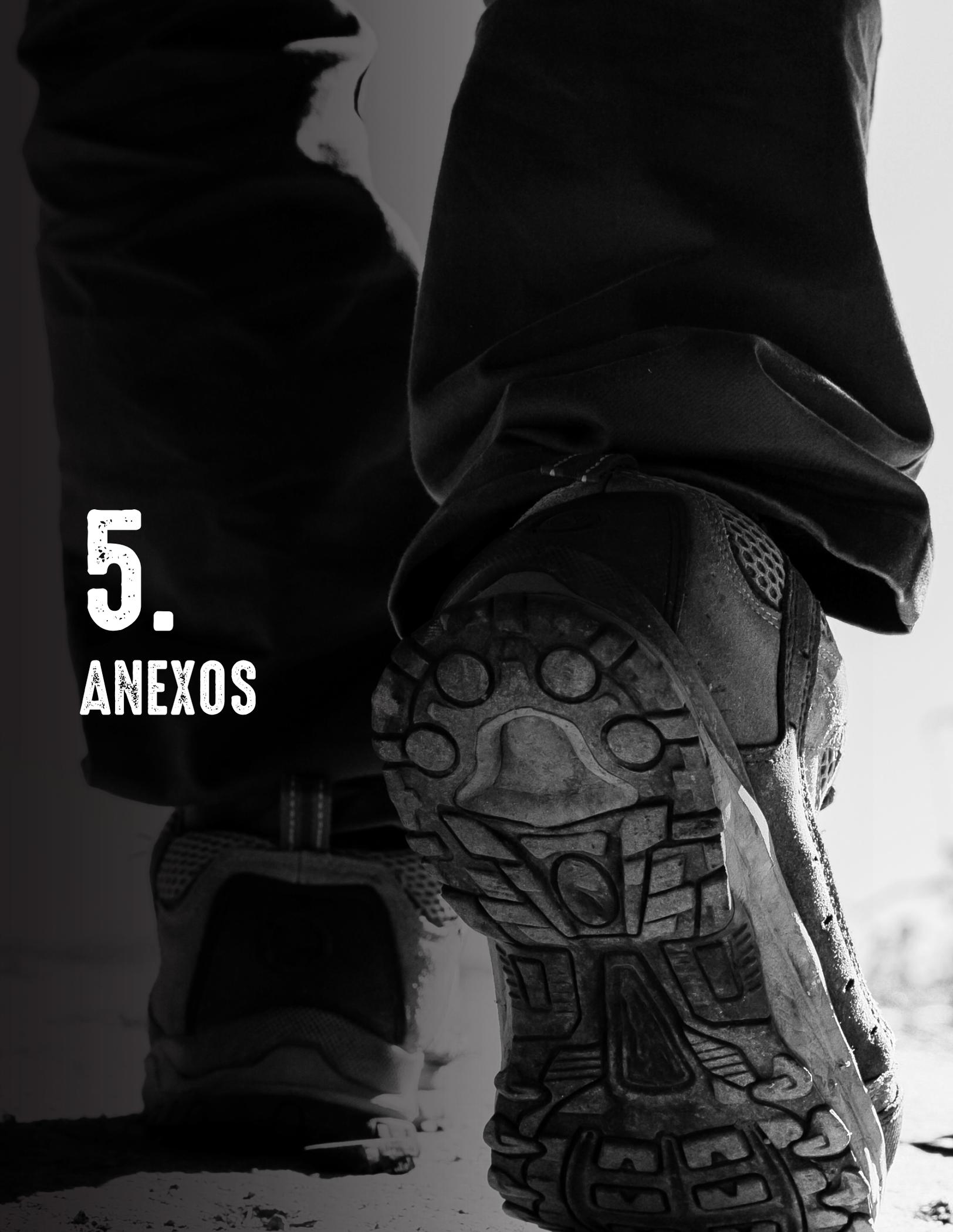
---



## VACÍOS Y DEBILIDADES

Colombia	Ecuador	Perú
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los instrumentos existentes de género, y VBG no incluyen referencias explícitas o desarrollo en sus articulados, e estrategias y acciones focalizados en personas en situación de movilidad humana (Niñas, adolescentes, mujeres o personas LGBTIQ+) y representa un vacío importante que condiciona y limita el acceso a protección, atención y servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En general la mayoría de los instrumentos vinculados con género y VBG o personas LGBTIQ+ tienen referencias muy limitadas y no siempre explícitas a las personas en situación de movilidad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los instrumentos sobre Género, VBG, violencia sexual carecen de una referencia directa y acciones para las personas en situación de movilidad.</li> <li>En general hay muy pobre y limitada referencia y visibilidad de las violencias por orientación sexual y contra personas LGBTIQ+.</li> </ul>

**5.**  
**ANEXOS**



# ANEXOS



## Anexo 1

MATRIZ DE MAPEO COLOMBIA



## Anexo 2

MATRIZ DE MAPEO ECUADOR



## Anexo 3

MATRIZ DE MAPEO PERÚ



## Anexo 4

MAPEO REGIONAL



**ANÁLISIS DE  
INSTRUMENTOS  
LEGALES Y MARCOS  
NORMATIVOS**

**SOBRE PROTECCIÓN Y PERSONAS  
EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA  
EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ.**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE



swisscontact