

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LOS MARCOS JURÍDICOS DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

*Rodolfo Casillas R.**
Alan García Huitron

Un grave problema que actualmente transgrede los derechos humanos es la trata de personas. La agencia especializada de Naciones Unidas, UNODC, estima que el número de víctimas de la trata de personas asciende a 2.5 millones cada año y calcula que por cada víctima identificada existen 20 más que no lo son. Asimismo, evalúa que las ganancias anuales de este delito ascienden a 32 mil millones de dólares, por lo que se le considera el negocio criminal con más rápido crecimiento en el mundo (UNODC, 2015).

Centroamérica, junto con México, forma parte de uno de los principales corredores de trata de personas en el mundo y el principal en el continente americano. Su ubicación geográfica constituye un punto estratégico para la dinámica comercial de distinto tipo que se desarrolla en la zona. Algunas de esas naciones son origen, tránsito y destino de víctimas, que dan lugar a la trata de personas local, nacional, regional y transnacional. De acuerdo con el *Global Slavery Index* 2016, en la región, 616,700 personas se encuentran en situación de esclavitud moderna, lo que supone un crecimiento de casi 50% respecto al mismo reporte del año 2014, cuando la cifra señalada era de 363,800 víctimas. Como puede observarse en los cuadros cuadro I y II, si bien México pasó de la posición 4 del continente americano al lugar 9 en el último informe, en ambos encabeza el primer lugar al contar con 266,900 y 376,800 víctimas, respectivamente, equivalentes al 73% y 61% del estimado regional. Panamá, por su parte, se establece en el último nivel de este conteo en ambos reportes, al significar entre el 2% y el 2.5% del total en la región (no se dispone información de Belice en estos conteos.).

El porcentaje estimado de Guatemala pasó de 9% en 2014 a 22.3% en 2016, en tanto Honduras, El Salvador y Nicaragua experimentaron una ligera disminución. Costa Rica presentó un leve aumento, al pasar del 3% al 3.1%, lo que no obstante significó haber pasado de 10,200 a 19,400 víctimas estimadas.

* A la memoria de mi querido amigo y gran promotor del estudio y atención de la migración internacional, Juan Artola

Cuadro I. Índice Global de Esclavitud Moderna, 2014

| País | Víctimas estimadas | Porcentaje estimado regional | Posición en el ranking regional | Posición en el ranking del continente americano | Posición en el ranking mundial (167 países) |
|-------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| México | 266,900 | 73.3% | 1 | 4 | 111 |
| Guatemala | 33, 800 | 9% | 2 | 8 | 115 |
| Honduras | 17, 700 | 5% | 3 | 10 | 117 |
| El Salvador | 13, 800 | 4% | 4 | 12 | 119 |
| Nicaragua | 13, 300 | 4% | 5 | 13 | 120 |
| Costa Rica | 10, 200 | 3% | 6 | 15 | 122 |
| Panamá | 8, 100 | 2% | 7 | 16 | 123 |
| Total | 363, 800 | 100% | | | |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Fundación Walk Free, *The Global Slavery Index*, 2014

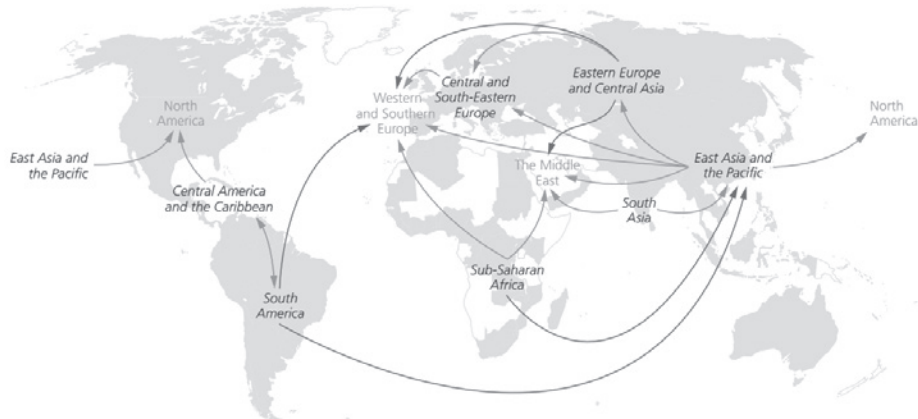
Cuadro II. Índice Global de Esclavitud Moderna, 2016

| País | Víctimas estimadas | Porcentaje estimado regional | Posición en el ranking regional | Posición en el ranking del continente americano | Posición en el ranking mundial (52 países) |
|-------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| México | 376,800 | 61% | 1 | 9 | 36 |
| Guatemala | 138,100 | 22.3% | 2 | 2 | 12 |
| Nicaragua | 24,600 | 3.9% | 3 | 7 | 32 |
| Honduras | 23,800 | 3.8% | 4 | 10 | 37 |
| Costa Rica | 19,400 | 3.1% | 5 | 7 | 32 |
| El Salvador | 18,100 | 2.9% | 6 | 10 | 37 |
| Panamá | 15,900 | 2.5% | 7 | 7 | 32 |
| Total | 616,700 | 100% | | | |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Fundación Walk Free, *The Global Slavery Index*, 2016.

A nivel internacional, en uno de cada tres casos de trata de personas nacional, la explotación de las y los perjudicados se da en el país de su nacionalidad (trata interna o local), mientras seis de cada diez víctimas son trasladadas al extranjero (trata regional o transnacional) (CSI, 2010). En este punto Estados Unidos, México y Guatemala representan los principales países de destino. Mientras que las víctimas de la región son provenientes de distintos países de América Latina, más de toda la región centro y en menor medida del sur, se han identificado perjudicados de China y Europa Oriental (TIP, 2015). (Véase imagen I).

Imagen I. Trata transnacional y regional en el continente americano



FUENTE: UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, y UNODC, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014*.

Respecto a las modalidades de trata de personas más frecuentes en la región, predomina la explotación comercial sexual y el trabajo forzoso, este último primordialmente en el sector de la agricultura y la construcción. Pese a ello, de forma reciente se ha visto un incremento en las adopciones ilegales y las prácticas análogas a la esclavitud como la servidumbre y/o los matrimonios forzados.

De acuerdo con UNODC, la trata de personas con la finalidad de la explotación sexual en Norteamérica, Centroamérica y el Caribe es el delito más prominente, puesto que abarca 56% de los casos; del total de ese porcentaje, dos de cada tres de sus víctimas son mujeres. En Norteamérica el segundo sitio lo ocupa el trabajo

forzado con 39%, mientras que en Centroamérica y el Caribe a la trata con otros propósitos corresponde 27%. En general, el perfil victimal en Norteamérica se compone de mujeres con 60%, seguidas de hombres con 21%. En Centroamérica y el Caribe son niñas con 51% y mujeres con 26% los sectores mayormente afectados (UNODC, 2016).

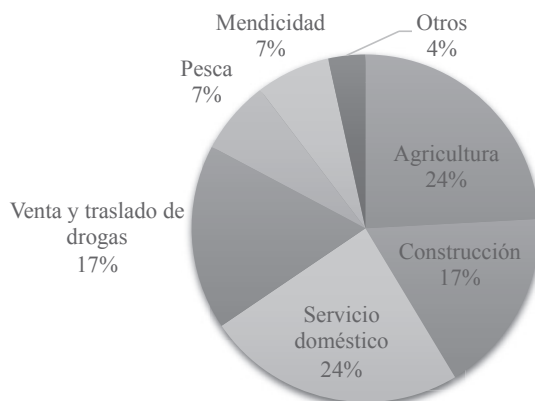
Una gran parte de los informes gubernamentales, académicos y de organismos de la sociedad civil (osc) en el continente americano se han concentrado de manera casi exclusiva en la trata sexual, dejando a un lado las implicaciones que conlleva la trata con otras modalidades, por ejemplo, de trabajo forzoso, matrimonio forzoso o servidumbre. Esto, como ha mencionado la propia UNODC, exige un mayor análisis en la investigación de campo y estadística, que ayude también a prevenir y concientizar a potenciales perjudicados.

No hay cifras precisas y actuales respecto al número de personas que son víctimas de trata sexual en la región a estudiar. No obstante, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que un 72% de los casos en el mundo corresponden a esta forma, asimismo que al menos un 85% de las ganancias de la trata de personas provienen de esta explotación (Nieto, y Seara, 2010). Dentro de esta modalidad, es de destacar la grave problemática de la submodalidad del turismo sexual infantil en México, Guatemala, Honduras y Costa Rica, principales naciones de la región de destino (tradicionales y nuevos), ya que su situación económica y social, el fácil acceso a niñas y niños, así como los escasos riesgos que conlleva para los abusadores, exponen considerablemente a la infancia y adolescencia a esta práctica comercial desarrollada principal, aunque no exclusivamente, por personas provenientes de Canadá, Estados Unidos y Europa Oriental (ECPAT, 2008).

De igual forma es de resaltar el trabajo forzoso como una de las modalidades de mayor importancia. Aunque no todas las víctimas de trabajo forzoso se encuentran en esta situación como consecuencia de la trata de personas, y que no todo trabajo forzado se considera trata,¹ en general se calcula que el total de víctimas de esta modalidad en América y Latina y el Caribe es de 1,320,000, de las cuales 270,000 son víctimas de trata de personas (CSI, 2010). Los sectores más afectados son el de agricultura y el servicio doméstico con un porcentaje de 24%, seguido de la construcción y la venta y transporte de drogas con un 17%. La pesca y la mendicidad cuentan con un 7%.

¹ Existen tres formas de trabajo forzoso: 1) impuesto por el Estado (servicio militar, en virtud de una condena judicial, casos de fuerza mayor como el servicio en desastres naturales; 2) vinculado a la pobreza y discriminación, y 3) derivado de la migración y trata. Véase: OIT, *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 93 reunión, Informe I (B). Ginebra, 2005.

Gráfico I. Trata laboral o de trabajo forzoso



FUENTE: Elaboración propia a partir del Department of State of United States, *Trafficking in persons Report*, 2015.

El informe mundial *Trafficking in Persons* (TIP por su siglas en inglés) del Departamento de Estado de los Estados Unidos es fuente obligada en el tema de trata de personas a nivel mundial. Este informe evalúa el esfuerzo de todos los países para combatir este fenómeno criminal de acuerdo con la ley estadounidense “*Trafficking Victims Act*”.² Sus aspectos centrales son la prevención, protección y persecución. A partir de esta evaluación, los países son clasificados en tres niveles. En el informe 2017 únicamente Estados Unidos se encuentra en el nivel 1. México y casi todas las naciones centroamericanas se encuentran en el nivel 2, lo que significa que a pesar de que han realizado esfuerzos en la materia no cumplen plenamente con las normas y disposiciones establecidas. Guatemala y Nicaragua son ubicados en la lista de vigilancia del nivel 2 dado que el número de víctimas se ha elevado y desde el gobierno no se han intensificado esfuerzos con relación al año 2016. Belice ha sido ubicado desde 2015 en el nivel 3 porque no lleva a cabo las normas mínimas ni ha hecho esfuerzos suficientes para cumplirlas.

² Los estándares de la ley *Trafficking Victims Protection Act* reflejan: 1) la promulgación de leyes que prohíben las formas graves de la trata de personas, según la definición de la Ley de Protección de Víctimas de la Tortura (TVPA); 2) sanciones penales prescritas por los delitos de trata de personas con un máximo de por lo menos cuatro años de privación de la libertad o una sanción más severa; 3) la aplicación de leyes anti trata de personas; 4) medidas preventivas de identificación de víctimas; 5) financiamiento gubernamental y alianzas con organismos civiles para brindar a las víctimas acceso a la atención primaria de salud, asesoramiento y refugio que les permita relatar sus experiencias como víctimas de la trata a los asistentes; 6) actividades de protección de víctimas; 7) repatriación y reintegración de las víctimas, y 8) medidas gubernamentales para prevenir la trata de personas; como actividades para limitar las prácticas identificadas y como los factores contribuyentes a las trata de personas. Véase *Trafficking in persons report*.

Cuadro III. Investigaciones, sentencias y leyes contra la trata de personas

| Zona geográfica | Hemisferio Occidental | África | Asia Oriental y el Pacífico | Europa | Cercano Oriente | Asia Central y Meridional |
|---|-----------------------|--------|-----------------------------|--------|-----------------|---------------------------|
| Investigaciones 2003-2006 | 933 | 548 | 6,066 | 10,972 | 1,545 | 7,239 |
| Investigaciones 2007-2010 | 2,253 | 829 | 2,914 | 10,639 | 938 | 4,917 |
| Investigaciones 2011-2014 | 3,827 | 2,216 | 8,207 | 13,771 | 897 | 5,760 |
| Investigaciones 2015-2016 | 3,309 | 2,768 | 5,551 | s/d | 1,476 | 13,227 |
| Sentencias 2003-2006 | 205 | 148 | 4,041 | 6,075 | 629 | 2,669 |
| Sentencias 2007-2010 | 1,120 | 433 | 1,727 | 7,245 | 512 | 3,158 |
| Sentencias 2011-2014 | 1,597 | 1,127 | 4,469 | 7,688 | 413 | 3,635 |
| Sentencias 2015-2016 | 1,609 | 1,838 | 3,683 | s/d | 1,530 | 3,661 |
| Nueva legislación o legislación enmendada 2003-2006 | 24 | 25 | 12 | 53 | 10 | 1 |
| Nueva legislación o legislación enmendada 2007-2010 | 19 | 28 | 9 | 26 | 14 | 8 |
| Nueva legislación o legislación enmendada 2011-2014 | 20 | 17 | 14 | 45 | 7 | 11 |
| Nueva legislación o legislación enmendada 2015-2016 | 8 | 10 | 17 | s/d | 4 | 5 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Department of State of United States, *Trafficking in persons report*, 2003-2017.

El Hemisferio Occidental y África son las regiones que menor efectividad representan respecto al combate de trata de personas, toda vez que respecto a las demás regiones son los que tienen menos investigaciones y, de ellas, pocas sentencias condenatorias. De 10,103 investigaciones de 2003 a 2017 en la región, solo 4,531 (44.8%) han culminado en sentencia.

Uno de los puntos de mayor relevancia en estos datos es referente a la legislación adoptada o enmendada. El aumento exponencial de este ilícito expuso desde el siglo pasado la incapacidad de la comunidad internacional para hacerle frente, por ello desde 2000 se elaboró y adoptó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños –conocido con el nombre de Protocolo de Palermo– como instrumento fundamental para la construcción de un sistema mundial de combate a la trata de personas. Éste es el primer convenio que codifica a este crimen de forma innovadora, minuciosa e íntegra, y delinea una serie de acciones de política gubernamental en los ámbitos de la prevención, sanción y asistencia a víctimas. A la fecha, 171 Estados son parte del Protocolo, aunque solo 117 lo han firmado. Los Estados que no son parte del Protocolo se identifican en la imagen II.

Imagen II. Países que no son parte del Protocolo de Palermo de Naciones Unidas, 2017



FUENTE: Elaboración a partir de Department of State of United States, *Trafficking in persons report*, 2017.

Dos fenómenos sociales que de forma muy diferente dinamizan y complejizan la trata de personas son: la migración internacional y el crimen organizado. La importancia es tal, que en el Protocolo de Palermo fueron establecidos complementos: la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada

Transnacional y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Respecto a la migración internacional indocumentada en la región, su complejidad abona en favor de la trata de personas, puesto que las y los migrantes en el trayecto a su destino se ven obligados a utilizar rutas peligrosas dominadas por criminales, el contacto con traficantes y tratantes genera que un alarmante porcentaje de personas indocumentadas sean reclutadas, engañadas y vendidas para su futura explotación, ya sea antes, durante el trayecto o al llegar a su destino. El mayor volumen de las personas migrantes al norte continental proceden de México, Honduras, Guatemala y El Salvador. En la siguiente imagen se puede apreciar que las rutas identificadas del tráfico de migrantes hacia Estados Unidos, y provenientes de Centroamérica, son muy similares a las rutas identificadas de trata sexual, laboral y/o de trabajos forzosos. De ahí se infiere que “en México existe una labor conjunta de las redes de tráfico migrantes y trata de personas, particularmente dirigidas a migrantes internacionales”. (UNODC, 2014).

Imagen II. Trata sexual, laboral y de trabajo forzoso en Centroamérica y México, y rutas de tráfico de migrantes





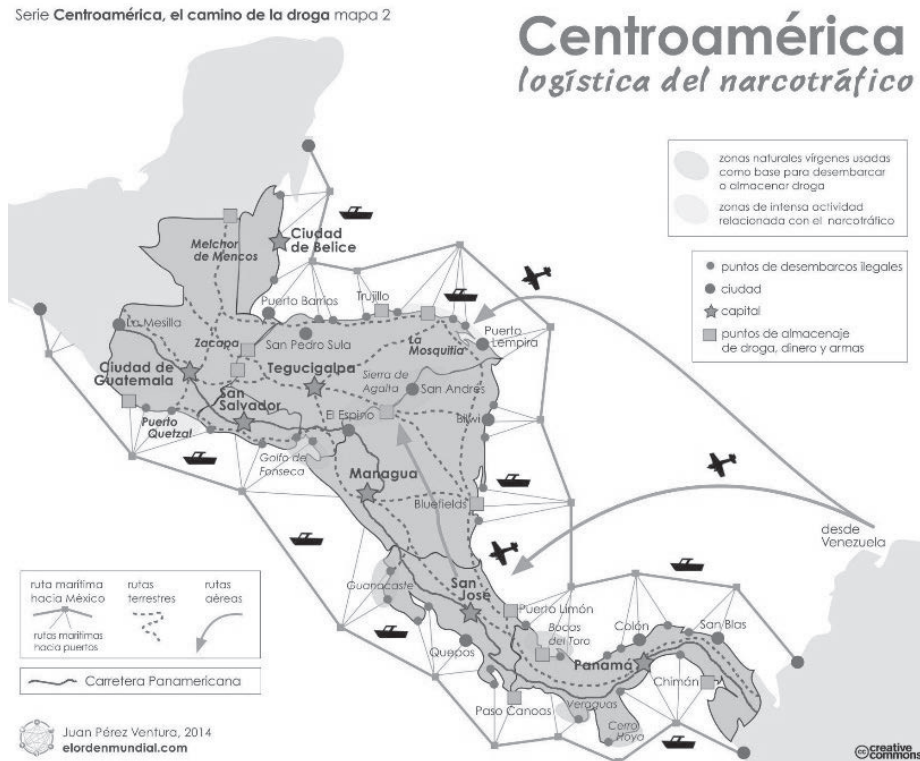
FUENTE: Guadalupe Correa-Cabrera, *Trafficking in persons along Mexico's eastern migration routes*, 2017, pp. 8-9.

En cuanto a la delincuencia organizada en la región está ampliamente documentado cómo estos grupos, sobre todo después de las acciones locales e internacionales en contra de su otrora único negocio de las drogas (por Centroamérica transita el 90% de la droga que llega a Estados Unidos desde Sudamérica), fueron poco a poco ampliando y diversificando su abanico de ingresos delictivos. A decir

de Naciones Unidas, “después de la disminución de los ingresos por cocaína, Zetas, Maras y otros grupos territoriales han aparecido durante los últimos años en el tráfico de migrantes, la trata de personas y el comercio de armas de fuego” (UNODC, 2012). La siguiente infografía muestra, en términos generales, la logística del tránsito (entre la producción y el destino) del narcotráfico en Centroamérica a través de rutas marítimas, terrestres y aéreas.

Imagen III. La logística del narcotráfico en Centroamérica

Serie Centroamérica, el camino de la droga mapa 2



FUENTE: Juan Pérez Ventura, “El camino de la droga”, Medio digital: El Orden Mundial en el S. XXI, 2014.

De lo anterior se deriva que Centroamérica y México constituyen una región estratégica para el desarrollo del narcotráfico, el tráfico de migrantes, la trata de personas y el tráfico de armas. Esto, aunado a las condiciones de vulnerabilidad institucionales (corrupción, impunidad y falta de capacidades institucionales, sobre todo de un sistema de seguridad y de justicia penal) y sociales (pobreza, desigualdad social, desempleo, sistemas educativos y de salud deficientes), estimula de manera importante la producción y la reproducción de dichos delitos.

La densidad delictiva y su amplitud socioterritorial no se explican sin considerar lo tardío de la respuesta o la reacción institucional y la ausencia de un actuar regional en la materia. Con el Protocolo de Palermo casi todos los Estados Parte de Naciones Unidas establecieron una estructura de política criminal, previendo el tipo penal, la sanción y principios generales, elementos de prevención del delito, de asistencia y protección a las víctimas, así como de cooperación internacional.

Con el paso del tiempo, y debido a la heterogénea forma de prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño a víctimas, Naciones Unidas publicó en 2010 la *Ley modelo contra la trata de personas*. Su objetivo principal fue establecer claramente los estándares que debían cumplir los Estados al crear su propio instrumento legal y políticas gubernamentales enfocadas en la prevención, investigación, sanción, asistencia y protección a las víctimas conforme a las disposiciones del mismo Protocolo. Desde entonces, los órdenes jurídicos en el plano mundial se han visto actualizados y enmendados. De acuerdo con los reportes de Estados Unidos para 2017 se han creado o enmendado 387 legislaciones en el mundo.

En el Hemisferio Occidental la política criminal frente a este fenómeno ha dejado mucho que desear. En términos generales, pocas investigaciones y mínimas sentencias son los resultados obtenidos. Pese a que el fenómeno que se presenta en la región es sumamente complejo y cambiante, las legislaciones parecen ir detrás. En este sentido, el objetivo del presente texto es analizar las convergencias y las divergencias en los marcos jurídicos de los países centroamericanos, México y Estados Unidos en materia de trata de personas, a efecto de razonar la viabilidad de un Programa Regional de Acción de Trata de Personas, en correspondencia con el plan adoptado por la Conferencia Ministerial de Managua, Nicaragua, en 2009 por los siete Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

I. Convergencias y divergencias en los marcos jurídicos de países centroamericanos, México y Estados Unidos en materia de trata de personas

Posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989, se han presentado diversas transformaciones en lo social, cultural, económico y político de todo el mundo (Naím, 2015). No hay país que escape a estos cambios, aunque sea a diferentes grados y niveles. El terreno criminal es uno de los espacios con mayores efectos nocivos. La criminalidad de hoy no es ya la vieja criminalidad, ejecutada por individuos aislados y marginados, sino una de poder conformada, entre otras, por una criminalidad organizada que de forma reciente se ha configurado como uno de los sectores más florecientes, ramificados y rentables de la economía internacional (Ferrajoli, 2006). La criminalidad organizada puede enmarcarse en lo que Z. Bauman ha caracterizado como *globalización negativa*, dadas las flexibilizaciones de las fronteras, la expansión del mercado, del principio del utilitarismo y de las injusticias sociales que va dejando esta era de progreso infinito.

En este entorno el delito de la trata de personas es significativo, ya que a pesar de ser catalogado como un fenómeno de muy vieja data, es hasta los años 80 del siglo xx que comienza a ser visibilizado cada vez con mayor determinación a través de diferentes condiciones como el incremento de la migración femenina transnacional, los avances tecnológicos, la globalización, la inestabilidad socioeconómica de países en desarrollo, conflictos armados, creciente demanda en países de destino y vacíos legales (CIM *et al.*, 2006).

La trata ha pasado de ser una amenaza local a ser una de dimensiones nacionales, regionales e internacionales y, con ello, pone en entredicho las estrategias locales de Estados nacionales.³ Importa justipreciar aspectos del Protocolo de Palermo, como:

1. Por su *naturaleza jurídica de instrumento* que deriva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es un acuerdo formal y con mayor compromiso de parte de los Estados signatarios y partes;
2. Establece los elementos de los cuales se compone la *definición del delito* de trata de personas, extendiéndole en sus acciones (captar, transportar, trasladar, acoger o receptor), medios (amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento) y fines (explotación de la prostitución ajena u otras formas, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas, servidumbre, o extracción de órganos). De igual forma, al adoptar el término trata de personas se distingue del de tráfico de migrantes, supera las limitaciones que anteriormente se daban a las víctimas (mujeres de cierta raza o clase social), y subraya la vulnerabilidad de mujeres, niñas y niños;
3. Delinea una *política criminal integral* que incluye la parte reactiva de la investigación y la sanción, e integra un capítulo sobre *protección de las víctimas* y uno más acerca de medidas de *prevención*, cooperación y otras;
4. *Ofrece herramientas* para las autoridades correspondientes, instando a *penalizar la trata* y subrayando la *responsabilidad de los Estados para investigar, sancionar y juzgar* a las y los tratantes.

171 países son parte, pero no todos han firmado el Protocolo de Palermo. En lo que respecta a los países de la región (Centroamérica, México y Estados Unidos), Belice no ha firmado y solo se adhirió el 26 de septiembre de 2003; Costa Rica firmó

³ De acuerdo con Noriega y García, existen al menos cuatro tipos de trata de personas: de cuello blanco, la efectuada por delincuencia organizada, la trata urbana y la trata rural. Véase María Olga Noriega y Alan García, *El fenómeno de la trata de personas. Análisis desde las ciencias penales y proyecto de reforma a la ley vigente en la materia*. México, Inacipe, 2016.

el 16 de marzo de 2001 y ratificó el 9 de septiembre de 2003; El Salvador⁴ firmó el 15 de agosto de 2002 y ratificó el 18 de marzo de 2004; Guatemala solo adhirió el primero de abril de 2004; Honduras únicamente se adhirió hasta el 1 de abril de 2008; México firmó el 13 de diciembre de 2000 y ratificó el 4 de marzo de 2003; Nicaragua se adhirió el 12 de octubre de 2004; Panamá firmó el 13 de diciembre de 2000 y ratificó el 18 de agosto de 2004, y Estados Unidos⁵ firmó el 13 de diciembre de 2000 y ratificó el 3 de noviembre de 2005. Aunque pueden ser entendibles las diferencias en el tiempo de suscripción y ratificación del instrumento por parte de los Estados miembro, importa observar que esa simple diferencia temporal permite que el delito siga desarrollándose con cierta impunidad. Otros elementos sustantivos serán analizados más adelante.

⁴ Tras la firma y la ratificación, el Gobierno de la República de El Salvador hizo una reserva al párrafo 2 del artículo 15, en la medida en que no reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

⁵ Tras la firma y la ratificación, los Estados Unidos de América hicieron las siguientes reservas: 1) el derecho de no aplicar parcialmente la obligación establecida en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con respecto a los delitos tipificados en el Protocolo sobre trata de personas. Los Estados Unidos no prevén la jurisdicción plenaria sobre los delitos cometidos a bordo de buques que enarbolan su pabellón o aeronaves matriculados en virtud de su legislación, pero en determinadas circunstancias la legislación de los Estados Unidos establece la jurisdicción sobre los delitos cometidos a bordo de buques o aeronaves matriculados de conformidad con su legislación, por lo que aplicarán el apartado b) del párrafo 1 del Convenio; 2) el derecho de asumir obligaciones en virtud del presente Protocolo en consonancia con sus principios fundamentales de federalismo, según los cuales tanto las leyes penales federales como estatales deben considerarse en relación con las conductas contempladas en el Protocolo. El derecho penal federal de los Estados Unidos, que regula la conducta basada en su efecto sobre el comercio interestatal o extranjero u otro interés federal, como la prohibición de la “esclavitud” y la “servidumbre involuntaria” de la Trece Enmienda, sirve como principal régimen legal dentro de los Estados Unidos para combatir la conducta contemplada en el presente Protocolo, y es ampliamente eficaz para este fin. La ley penal federal no se aplica en el caso raro en que tal conducta criminal no involucre tanto el comercio interestatal o extranjero, ni implique de otra manera otro interés federal, tal como la Decimotercera Enmienda. Hay un pequeño número de situaciones concebibles que implican tales delitos raros de carácter puramente local, donde el derecho penal federal y estatal de los Estados Unidos puede no ser totalmente adecuado para satisfacer una obligación bajo el Protocolo. Por lo tanto, los Estados Unidos de América se reservan las obligaciones establecidas en el Protocolo en la medida en que añadan conductas que caigan dentro de esta estrecha categoría de actividad altamente localizada. Desde su punto de vista, esta reserva no afecta a la capacidad de los Estados Unidos de proporcionar cooperación internacional a otras Partes tal como se señala en el Protocolo, y 3) De conformidad con el párrafo 3 del artículo 15, los Estados Unidos de América declaran que no se consideran obligados con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 15.

Cuadro IV. Incorporación de países seleccionados al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas

| País | Firma del Protocolo de Palermo | Ratificación/Aceptación/Adhesión del Protocolo de Palermo ⁶ | Normatividad nacional | Año de la normatividad nacional |
|-------------|--------------------------------|--|--|---------------------------------|
| Belice | No | Adhesión-2003 | Trafficking in Persons (Prohibition) Act | 2013 |
| Costa Rica | 2001 | Ratificación-2003 | Ley 9095 Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas y artículo 172 del Código Penal | 2013 |
| El Salvador | 2002 | Ratificación-2004 | Ley Especial Contra la Trata de Personas | 2014 |
| Guatemala | No | Adhesión-2004 | Decreto Número 9. Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas | 2009 |
| Honduras | No | Adhesión-2008 | Decreto número 59. Ley Contra la Trata de Personas | 2012 |
| México | 2000 | Ratificación-2003 | Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos | 2007/2012 ⁷ |

⁶ Ratificación: acto internacional por el cual un Estado indica su consentimiento para estar obligado a un tratado si las partes pretenden demostrar su consentimiento por tal acto. *Aceptación o Aprobación*: Los instrumentos de “aceptación” o “aprobación” de un tratado tienen el mismo efecto jurídico que la ratificación y, por consiguiente, expresan el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado. Esto se debe a que en la práctica de algunos estados, el derecho constitucional no requiere que el tratado sea ratificado por el jefe de Estado. Adhesión: acto por el cual un estado acepta la oferta o la oportunidad de ser parte de un tratado ya negociado y firmado por otros estados. Tiene el mismo efecto jurídico que la ratificación. La adhesión ocurre generalmente después de que el tratado haya entrado en vigor. Véase *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969.

⁷ En México la primera normatividad referente al delito de trata de personas fue la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el año 2007. A partir de diversas críticas, esta ley fue modificada en 2012 por la actual Ley General, que ha sido merecedora de otra sólida andanada de críticas.

| País | Firma del Protocolo de Palermo | Ratificación/Aceptación/Adhesión del Protocolo de Palermo | Normatividad nacional | Año de la normatividad nacional |
|-----------|--------------------------------|---|---|---------------------------------|
| Nicaragua | No | Adhesión-2004 | Ley Contra la Trata de Personas y artículo 182 del Código Penal | 2015 |
| Panamá | 2000 | Ratificación-2004 | Ley sobre trata de personas y actividades conexas y artículo 456 del Código Penal | 2011 |
| EE.UU | 2000 | Ratificación-2005 | The Trafficking Victims Protection Act | 2000 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de Naciones Unidas y de legislaciones locales.

Como se observa en el cuadro anterior, el periodo entre la ratificación o adhesión del Protocolo de Palermo y la publicación de la normatividad local en los países de Centroamérica y México –salvo Estados Unidos, que estableció su ley al tiempo en que se firmó el Protocolo– es considerablemente extenso; para los ocho países el promedio es de 8 años, mismo que alcanza los 11 años si se hace respecto a la firma del instrumento. Tuvo que pasar un tiempo relativamente considerable para que los Estados partes generaran un primer paso como lo es el establecimiento de un marco jurídico contra la trata de personas.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que en lo regional los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde 2003 han firmado una serie de resoluciones tendientes a fortalecer las capacidades institucionales locales y multilaterales frente al delito de trata de personas. Desde 2006 se han realizado cuatro reuniones de autoridades nacionales en materia de trata de personas, instando a los Estados miembros, primero, a poner en práctica los instrumentos jurídicos internacionales en la materia y, segundo, a tipificar en su legislación interna el delito, de conformidad con sus disposiciones. Sobresalen, al menos:

1. *Plan de Trabajo contra la Trata de Personas* en el Hemisferio Occidental como marco de referencia para orientar las acciones de los Estados Miembros (2010–2014 y 2015–2018), que cuenta con 8 principios y 67 directrices (17 generales; 17 para la prevención; 10 para el combate y sanción, y 23 para la asistencia y protección de víctimas), y
2. *Declaración Interamericana para enfrentar la Trata de Personas* (Declaración de Brasilia) que condena la trata de personas y destaca la importancia de prevenir, investigar, sancionar, así como de proteger y asistir a las víctimas, todo ello de manera conjunta y en red multilateral, en 15 puntos sustantivos.

A través de estas acciones regionales los Estados miembros de la OEA han avanzado en su combate al delito de trata de personas, primero adoptando el Protocolo de Palermo y, segundo, al establecer su propia normatividad.

Normatividad, cabe subrayar, que regula en todos los países de Centroamérica, México y Estados Unidos en leyes generales, nacionales o federales, acabando con la histórica y limitada regulación penal. Es decir, se amplía la gama de acciones y de estrategias de combate a este delito, al pasar de los códigos penales a leyes integrales que abarcan desde la prevención hasta la asistencia y la protección de víctimas, pasando por la investigación, la sanción y la cooperación internacional.

Pese a ello, entre estos marcos jurídicos existen discrepancias en cómo definen el delito, qué principios generales incluyen, cuáles agravantes definen, qué delitos secundarios y relacionados integran, qué medidas de prevención asientan, qué medidas de protección y asistencia a las víctimas establecen, así como qué técnicas de investigación regulan; variables todas ellas contenidas tanto en el Protocolo de Palermo del 2000 como en la Ley Modelo de Naciones Unidas contra la Trata de Personas de 2010. A continuación, se desarrolla un análisis sobre las convergencias y divergencias de los marcos jurídicos en los países Centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá), México y Estados Unidos.

A) Definición del delito de trata de personas

Con el tiempo, las fenomenologías criminales han requerido de la teoría del delito modificaciones en los que se conoce como tendencias o escuelas dogmáticas. De esta forma si en el pasado las dos tendencias de mayor influencia fueron el causalismo (acción como causa efecto) y el finalismo (acción como una finalidad), en los años 60 y 70 del *siglo XX* comenzó a figurar una tercera escuela llamada funcionalismo, auspiciada principalmente por Günter Jakobs y Claus Roxin, la cual pone sobre la mesa que la conducta realizada por el sujeto crea un riesgo no permitido o aumenta uno ya existente (peligro para el bien jurídico). Desde esta perspectiva, propia de las sociedades del riesgo, el derecho penal está orientado a garantizar la identidad normativa, la Constitución y la sociedad.

La trata de personas, por ejemplo, es un delito compuesto y un delito de peligro, compuesto por tres elementos del tipo penal: las acciones, los medios y los fines. De acuerdo con el artículo 3 del Protocolo de Palermo, se entenderá por trata de personas “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

A partir de esta definición resulta claro que si bien se consideran diversas conductas o verbos rectores (captación, transporte, traslado, acogida o recepción de

personas), basta con que la o el tratante tenga el propósito de o el conseguir de una sola conducta, para configurar el delito de la trata de personas. De esta forma puede imponerse una consecuencia jurídica por el delito de trata de personas y por delito fin, o bien, solo por el delito de trata, pues más que un delito se trata de un *proceso delictivo*, tal y como sostiene Naciones Unidas.

Cuadro V. Comparativo sobre acciones, medios y fines de la trata de personas a nivel internacional

| <i>Instrumento</i> | <i>Protocolo de Palermo de Naciones Unidas, 2000</i> | <i>Ley Modelo de Trata de Personas de Naciones Unidas, 2010</i> |
|--------------------|--|--|
| Acción | “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas”. | “Reclute, transporte, transfiera, retenga o reciba a otra persona”. |
| Medios comisivos | “Recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra”. | “Recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra”. |
| Fines | “Con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”. | “Con fines de explotación de esa persona. Esa explotación incluirá, como mínimo, la servidumbre por deudas, la explotación de la prostitución ajena, el trabajo o servicio forzoso o coercitivo, el matrimonio forzoso o servil, las prácticas similares a la esclavitud, la prostitución, la servidumbre de la gleba, la servidumbre, la explotación sexual, la esclavitud y la extracción de órganos”. |

FUENTE: Elaboración propia con información obtenidas de los instrumentos internacionales citados.

En el cuadro anterior se observan las definiciones del Protocolo de Palermo y de la Ley Modelo, ambas de Naciones Unidas. De ello se desprende que ambos instrumentos siguen la misma definición, salvo algunos datos dignos de comentar: en la Ley Modelo se cambiaron algunos verbos (de “reclutar” a “captar”, de “transferir” a “trasladar”, de “retener o recibir” a “acoger o receptar”, y de “aceptación de pagos” a “recepción de pagos”). También se hace alusión a la pluralidad de las víc-

timas (de “otra persona” a “personas”). Por último, se especifica que la finalidad es la explotación “de esa persona”, situación que en el Protocolo no se encontraba, al solamente mencionar “con fines de explotación”. De igual manera, se observa una ampliación en los fines de la explotación como son: servidumbre por deudas, explotación de la prostitución ajena, trabajo o servicio forzoso, matrimonio forzoso o servil, prácticas similares a la esclavitud, prostitución, servidumbre de la gleba, servidumbre, explotación sexual y esclavitud.

Ahora bien, ¿qué pasa con los tipos penales de los países centroamericanos, México y Estados Unidos? Como se verá en lo siguiente, uno de los principales inconvenientes jurídicos que genera ambigüedad en la aplicación de la ley y limita la impartición de justicia es la *heterogeneidad* en la tipificación de la trata de personas a través de los distintos actos, medios comisivos, tipos de explotación y sanciones.

Cuadro VI. Diferencias en la tipificación de la trata de personas en los países seleccionados

| País | Actos/conductas | Medios comisivos | Explotación | Penalización |
|------------|--|--|--|------------------------|
| Belice | Reclutar, transportar, transferir, alojar o recibir | Amenaza o el uso de la fuerza u otros medios de coerción o por raptó, fraude, engaño, abuso de poder o de posición de vulnerabilidad, dando o recibiendo pagos o beneficios para lograr consentimiento | Prostitución ajena, explotación sexual, trabajo forzado, servidumbre u otras prácticas similares, extracción de órganos y otros tipos de explotación | 8 años de prisión |
| Costa Rica | Promover, facilitar o favorecer la entrada o salida del país o el desplazamiento | Los considera agravantes (situación de vulnerabilidad, engaño, violencia o cualquier medio de intimidación o coacción, relación de autoridad) | La prostitución o someterlas a explotación o servidumbre, ya sea sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad forzada, extracción ilícita de órganos o adopción irregular | 6 a 10 años de prisión |

| <i>País</i> | <i>Actos/conductas</i> | <i>Medios comisivos</i> | <i>Explotación</i> | <i>Penalización</i> |
|-------------|--|--|---|---|
| El Salvador | La entrega, la captación, el transporte, traslado, recepción o acogida. | Los considera agravantes (amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, engaño, exista autoridad o confianza con la víctima) | La explotación sexual en sus distintas modalidades; explotación sexual comercial en el sector del turismo; esclavitud; servidumbre; trabajo forzado; explotación de la mendicidad; embarazo forzado; matrimonio o unión forzada; adopción fraudulenta; así como para extraer, traficar, fecundar u obtener ilícitamente órganos, tejidos, fluidos, células, embriones humanos o para la utilización de personas en la experimentación clínica o farmacológica; así como la utilización de niñas, niños o adolescentes en actividades criminales | 10 a 14 años de prisión |
| Guatemala | La captación, el transporte, el traslado, la retención, la acogida o recepción | Los considera agravantes (violencia, uso de armas, aprovechar vulnerabilidad) | La prostitución ajena, cualquier otra forma de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, cualquier tipo de explotación laboral, la mendicidad, cualquier forma de esclavitud, la servidumbre, la venta de personas, la extracción y el tráfico de órganos y tejido humanos, el reclutamiento de personas menores de edad para grupos delictivos organizados, adopción irregular, trámite irregular de adopción, pornografía, embarazo forzado o matrimonio forzado o servil | 8 a 18 años de prisión y multa de 300 mil a 500 mil quetzales |

| <i>País</i> | <i>Actos/conductas</i> | <i>Medios comisivos</i> | <i>Explotación</i> | <i>Penalización</i> |
|-------------|--|--|--|---|
| Honduras | Facilitar, promover o ejecutar, la captación, la retención, el transporte, el traslado, la entrega, la acogida o la recepción | Los considera agravantes (uso de la fuerza, intimidación, engaño, promesa de trabajo o suministro de drogas o alcohol, aprovechar relación de confianza con las personas que tienen autoridad, hace pagos, préstamos o concesiones para obtener su consentimiento) | Servidumbre, esclavitud o sus prácticas análogas, trabajos o servicios forzosos, mendicidad y embarazo forzado, matrimonio forzado o servil, tráfico ilícito de órganos, fluidos y tejidos humanos, venta de personas, explotación sexual comercial, adopción irregular y el reclutamiento de personas menores de dieciocho (18) años para su utilización en actividades criminales | 10 a 15 años de prisión y multa de 150 a 250 salarios mínimos |
| México | Captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar | Los considera agravantes (engaño, violencia física o moral, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, daño grave o amenaza de daño grave) | La esclavitud, la condición de sirvo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, la explotación laboral, los trabajos o servicios forzosos, la mendicidad forzada, la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, la adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, el matrimonio forzado o servil, el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, la experimentación biomédica ilícita en seres humanos. | 5 a 15 años de prisión y de 1000 a 20 mil días de multa. |
| Nicaragua | Organizar, financiar, dirigir, promover, publicar, gestionar, inducir, facilitar o quien ejecute la captación directa o indirecta, | Los considera agravantes (amenazas, intimidación, chantaje, uso de fuerza u otras formas de | Prostitución, explotación sexual, proxenetismo, pornografía infantil, matrimonio servil, forzado o matrimonio simulado, embarazo forzado, explotación | 10 a 15 años de prisión Mil días de multa |

| <i>País</i> | <i>Actos/conductas</i> | <i>Medios comisivos</i> | <i>Explotación</i> | <i>Penalización</i> |
|-------------|--|--|---|--|
| | invitar, reclutar, contratar, transportar, trasladar, vigilar, entregar, recibir, retener, ocultar, acoger o alojar. | coacción, ejercicio de poder, valiéndose de una situación de vulnerabilidad de la víctima, fraude, engaño, ofrecimiento de trabajo o cualquier beneficio, concesión o recepción de pagos o beneficios) | laboral, trabajos o servicios forzados, trabajo infantil, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, tráfico o extracción ilícita de órganos, tejidos, células o fluidos humanos o cualquiera de sus componentes, experimentación biomédica clínica o farmacológica ilícitas, participación en actividades de criminalidad organizada, utilización de menores en actividades delictivas, mendicidad o adopción irregular | |
| Panamá | Promover, dirigir, organizar, financiar, publicar, invitar o gestionar. | Los considera agravantes (aprovechar situación de vulnerabilidad, engaño, coacción, violencia, amenaza, fraude, sustracción o retención de documentos migratorios) | Prostitución, explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular | 15 a 20 años de prisión |
| E.U | La captación, acogida, el reclutamiento, transporte, provisión u obtención. | Fraude, fuerza, coerción, amenazas, daños graves, restricción, abuso | Trata sexual, trata sexual niños, peonaje, esclavitud, servidumbre o trabajo forzado. | 5 a 40 años de prisión, cadena perpetua y multas que dependen de la modalidad. |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las distintas legislaciones de trata de personas.

En términos generales, de lo anterior se desprende que si bien la mayoría de los países analizados cumplen al contemplar estos tres elementos, muchos lo hacen de manera distinta al Protocolo y a la Ley Modelo, ya sea porque eliminan o agregan

verbos o fines de la explotación, o bien, porque consideran a los medios comisivos como agravantes y no como elementos del tipo penal básico.

Respecto a las conductas, tanto el Protocolo como la Ley Modelo han procurado en su definición incluir todas las acciones en relación a la fenomenología propia del delito, parecida a las funciones universales de la comercialización (comprar, vender, transportar y almacenar). De esta manera, aunque no existe relación directa, se habla de países de origen o de reclutamiento, de tránsito o de traslado y de destino o consumo. Bajo esta lógica, de los nueve países analizados, siete países se encuentran armonizados total o parcialmente, mientras que Costa Rica y Panamá no se encuentran armonizados con la Ley Modelo, ya que no incluyen el reclutamiento o la captación, el transporte, el traslado ni la retención, acogida, recepción o recibimiento; por el contrario, utilizan otros verbos como publicar, invitar, gestionar o financiar en el caso de Panamá, y promover, facilitar o promover en el caso de Costa Rica. Con ello se observa, además de no cumplir con el estándar internacional, una confusión en el primer caso con los procesos de comercialización de las mercancías, así como un adelantamiento en la punibilidad que resulta riesgoso, al tipificar conductas subjetivas como el facilitar en el segundo caso. Por su parte, Nicaragua agrega otros verbos como organizar, financiar, dirigir, promover, publicar, gestionar, vigilar, ocultar, entre otras que, si bien se conjuntan con los verbos de los instrumentos internacionales, resultan en lo mínimo una confusión con los grados de autoría y participación (tal es el caso de las acciones organizar, financiar, dirigir, etcétera).

En cuanto al segundo elemento, los medios comisivos, considerado por muchos el corazón de la trata de personas al representar precisamente el control o sometimiento que ejerce la o el tratante sobre la libertad de movimiento y el plan de vida de la víctima, con excepción de Belice y Nicaragua, los demás Estados no han homologado su normatividad local con cada una de estas disposiciones establecidas por el Protocolo de Palermo y la Ley Modelo, mientras que Guatemala contiene una de las versiones más incompletas, al incluir solamente el precepto relativo al uso de la fuerza y la concepción de pagos y beneficios. Aun de mayor relevancia es que, salvo los casos de Belice y Estados Unidos, los medios comisivos son considerados como circunstancias agravantes, es decir, no como parte del tipo penal básico, tal y como recomienda el Protocolo y la Ley Modelo de Naciones Unidas. Esto si bien ha ayudado a incrementar los casos de las fiscalías, en ocasiones puede romper la lógica del delito de trata de personas, tal y como ocurre en México donde, a decir de Naciones Unidas, “no se persiguen los delitos en materia de trata de personas (no el delito de trata de personas)...” (UNODC, 2014).

Por último, la finalidad como objetivo del delito de trata de personas es, en general, la explotación humana, la cual puede incluir la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, el matrimonio

forzoso o servil o la extracción de órganos. Si bien el Protocolo y la Ley Modelo son específicos en las formas o modalidades predominantes, no se limitan a éstas, sino que dejan abierta la posibilidad de sancionar otros fines donde impere la circunstancia de la explotación del ser humano. Por ello, cada uno de los países analizados prescribe, adecuándose a la Ley Modelo, del mismo modo la mendicidad y la adopción ilegítima con excepción de Estados Unidos. En tanto Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua incluyen embarazos forzados, El Salvador, Honduras, México, Guatemala y Nicaragua insertan el reclutamiento de menores de 18 años para fines ilícitos, y Guatemala también hace referencia a los adultos que son reclutados para actividades delictivas.

La diferencia más destacable se encuentra en la trata de personas con el fin de extraer órganos. Belice, Costa Rica y Panamá se limitan a ésta mientras que otros países incluyen la extracción de otro tipo de componentes del cuerpo humano como tejidos, fluidos, células y embriones, tal es el caso del El Salvador, así como la experimentación biomédica, clínica y farmacológica que hace Nicaragua. Cabe señalar que Estados Unidos no prevé esta modalidad en su Ley modelo estatal sobre la protección de las víctimas de la trata de seres humanos.

En las condenas dictadas por el delito de trata de personas, éstas generalmente se encuentran en un rango de cinco a veinte años, aunque sobresa la ley de Estados Unidos que llega hasta los 40 años, o Belice a los 8 años. En este sentido, es importante resaltar que entre los países seleccionados estados como Panamá u Honduras establecen una misma sanción para la trata junto con los fines diversos, mientras otros, como el caso de México, agregan sanciones (dependientes al tipo de explotación) al tipo penal básico, lo que es correcto jurídicamente para un delito de peligro y compuesto como lo es la trata de personas.

b) Principios generales

En la actualidad, tanto la complejidad de los grandes problemas sociales como las limitantes del derecho han exigido de los estados respuestas ya no solo prescriptivas o jurídicas, sino también acciones de políticas públicas que delineen el actuar de las autoridades en la prevención, la atención y la solución de dichas problemáticas. Los delitos y las violencias son cada vez más recurrentes en varias partes del mundo, sobre todo los delitos de alto impacto que, por su naturaleza, requieren de un trato prioritario y distinto por parte de los órganos del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil (osc), del sector privado y de las comunidades en general.

El Protocolo de Palermo estableció una serie de disposiciones obligatorias y facultativas para los estados firmantes y/o adheridos. En ellas, cabe destacar lo referente a las disposiciones generales que incluye, entre otros, las finalidades de dicha normatividad, los principios generales y el ámbito de aplicación.

Cuadro VII. Disposiciones generales de las leyes sobre trata en Centroamérica, México y Estados Unidos

| País | Disposiciones generales | | |
|-------------|--|--|--|
| | Finalidad | Principios generales | Ámbito de aplicación |
| Belice | No hace referencia | No hace referencia | Todas las formas de trata de personas nacional e transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado |
| Costa Rica | Promover políticas públicas; propiciar la normativa necesaria; definir un marco específico y complementario de protección y asistencia a víctimas, e impulsar y facilitar la cooperación | Principio de igualdad y no discriminación; principio de protección; principio de proporcionalidad y necesidad; principio de confidencialidad; principio de no revictimización; principio de participación y de información; interés superior de la persona menor de edad, y principio de dignidad humana | Todas las formas de trata de personas y actividades conexas, sea nacional o transnacional, esté o no relacionado con el crimen organizado |
| El Salvador | Detección, prevención, persecución y sanción del delito de trata de personas, así como la atención, protección y restitución integrales de los derechos de las víctimas | Principio de universalidad de los derechos humanos; interés superior de la niña, niño o adolescente; principio de atención integral; principio de protección integral; principio de confidencialidad, y principio de no revictimización | Todas las modalidades de trata de personas y actividades conexas, sea nacional o transnacional, esté o no relacionada con la delincuencia organizada |
| Guatemala | Prevenir, reprimir, sancionar y erradicar la violencia sexual, la explotación y la trata de personas, la atención y protección de sus víctimas y resarcir los daños y perjuicios ocasionados | Principio de confidencialidad; principio de protección especial; principio de no revictimización; interés superior del niño o la niña; no discriminación; derecho de participación; respeto a la identidad cultural; principio de información; proyecto de vida; celeridad; presunción de minoría de edad, y restitución del ejercicio de derechos | Todas las modalidades de trata de personas, sea nacional o transnacional, esté o no relacionada con la delincuencia organizada |

| País | Disposiciones generales | | |
|-----------|--|---|---|
| | Finalidad | Principios generales | Ámbito de aplicación |
| Honduras | Definir el marco jurídico e institucional, y la atención a víctimas de trata de personas. Crear políticas públicas para la prevención de la trata de personas, propiciar la restitución y promoción de los derechos de víctimas, y estructurar, impulsar y facilitar la cooperación | Principio de universalidad de derechos humanos; principios de no discriminación; principio de protección; principio de idoneidad de la medida; de confidencialidad; principio de no revictimización; principio de participación y de información; interés superior del niño y la niña, y principio de no devolución | Todas las formas de trata de personas, sea nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado. |
| México | Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas. Establecer los tipos penales, y determinar sus procedimientos penales aplicables. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas, establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, y reparar el daño a las víctimas | Máxima protección; perspectiva de género; prohibición de la esclavitud y de la discriminación; interés superior de la infancia; debida diligencia; prohibición de devolución o expulsión; reparación del daño; garantía de no revictimización; laicidad y libertad de religión; presunción de minoría de edad, y medidas de atención, asistencia y protección | Delitos en materia de trata de personas, nacional o transnacional, esté o no relacionado con la delincuencia organizada |
| Nicaragua | Prevención, investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas, así como la protección y atención integral a las personas víctimas, y protección particular a testigos, técnicos, peritos, peritas y demás sujetos que intervienen. Define mecanismos para | Principio de dignidad humana; principio de prohibición de esclavitud; principio de máxima protección; interés superior del niño, niña y adolescente; plena igualdad de género; principio de igualdad real y no discriminación; debida diligencia; | Delito de trata de personas, dentro o fuera del territorio nacional |

| País | Disposiciones generales | | |
|--------|--|--|---|
| | Finalidad | Principios generales | Ámbito de aplicación |
| | salvaguarda, tutela y restitución de derechos de las personas, así como de niñas, niños y adolescentes cuando sean amenazados o lesionados | restitución de derechos; integralidad; reparación integral del daño; no revictimización; no devolución o expulsión; privacidad; confidencialidad; proporcionalidad y necesidad; principio de presunción de minoría de edad; coordinación interinstitucional; cooperación y asistencia internacional; interculturalidad, unidad familiar y víctimas | |
| Panamá | Prevenir y combatir la trata de personas y actividades conexas. Promover políticas públicas de prevención, proponer la normativa necesaria, desarrollar un marco específico y complementario de protección, asistencia y reparación a las víctimas, y establecer los mecanismos para impulsar y facilitar la cooperación | No hace referencia | Todas las formas de trata de personas y actividades conexas, nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado |
| EE.UU. | Combate la trata de personas, para asegurar castigo justo y efectivo, y para proteger víctimas. | No hace referencia | Todas las formas de trata de personas y actividades conexas, nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las distintas legislaciones de trata de personas.

Salvo Belice, todos los demás Estados hacen referencia dentro de sus leyes a finalidades diversas. El Salvador, Guatemala y Estados Unidos tienen las normas más restringidas al únicamente establecer las esferas de la prevención, el combate y la atención y protección a víctimas. Otros, como Costa Rica, Honduras y Panamá añaden las de promover políticas públicas, propiciar normatividad jurídica e institucional, así como facilitar la cooperación nacional e internacional. Las más ambiciosas son las de México y Nicaragua que integran otras finalidades o especifican las ya existentes. Por ejemplo, México establece competencias y formas de coordinación en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la pro-

tección y asistencia a víctimas. Nicaragua amplía la atención integral y la protección a testigos, técnicos, peritos, peritas y demás sujetos que intervengan en los procesos. De esta forma, salvo pequeñas diferencias, muchas de ellas motivadas por la naturaleza de la propia ley (penal o no, federal, nacional o general), todos los estados cumplen con un estándar mínimo, establecido por el Protocolo de Palermo y la Ley Modelo de Naciones Unidas: 1) prevenir y combatir; 2) proteger y ayudar a las víctimas, y 3) promover la cooperación.

Respecto a los principios generales, es importante recordar que antes de la creación del Protocolo de Palermo se discutió en el seno de las Naciones Unidas qué órgano debía redactar y preparar el instrumento internacional. Al final, la Oficina contra las Drogas y el Delito se impuso sobre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. No obstante, ésta, en el año 2002, redactó los Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas, subrayando que “los derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas”. (ACNUDH, 2012). En general, excepto Belice, Panamá y Estados Unidos, todos los demás países tienen un apartado específico sobre los principios que regirán todas las actuaciones y los procesos que regule la norma de trata de personas. El Salvador es quien observa menos principios (6), mientras que Nicaragua es quien establece el número más elevado (20). Entre los más frecuentes están: el principio de protección a las víctimas, el principio de confidencialidad, principio de no revictimización, y el interés superior de la infancia. Sobresalen, además: el principio de dignidad humana (la persona víctima tiene derecho a un trato justo e igualitario con el debido respeto a su dignidad humana, especialmente en lo relativo a su autonomía personal e integridad física, sexual, emocional, moral y psicológica) de Costa Rica; el principio de atención integral (las instituciones del Estado aplicarán medidas destinadas a garantizar la atención integral de las víctimas del Delito de Trata de Personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales y demás sectores de la sociedad civil) de El Salvador; el principio del proyecto de vida (a las personas víctimas se les brindará medios de forma proporcional a sus necesidades para poder sustentar su proyecto de vida, buscando la erradicación de las causas de su victimización y el desarrollo de sus expectativas) de Guatemala; el principio de no devolución o expulsión (cualquier víctima de trata de personas no será retornada o repatriada a su Estado de origen, de residencia o tercer país, donde corra peligro o donde ella tema por su vida, libertad, integridad física y emocional, y seguridad, o la de su familia) de Honduras, México y Nicaragua; el de perspectiva de género (visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos) en México; o bien, el principio de interculturalidad (El Estado garantiza la expresión y

convivencia de los pueblos originarios y afrodescendientes para la coexistencia pacífica y armónica de la sociedad, como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones) de Nicaragua. Una pléyade de concepciones, pero también de complicaciones para su aplicación en el entorno regional.

Por último, en cuanto al ámbito de aplicación, se observa en todos los estados que es para todas las formas de trata de personas y actividades conexas, nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado. Lo anterior resulta importante ya que en un inicio, tras la firma del Protocolo de Palermo, Hubo países que entendieron y regularon de forma doméstica la trata de personas como un delito exclusivamente transnacional, y efectuado solo por organizaciones criminales (caso de México con la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007). En efecto, los últimos reportes globales de Naciones Unidas sobre Trata de Personas muestran que este delito se manifiesta mayoritariamente de forma local y regional (dentro de un Estado o entre estados vecinos) y por pequeñas organizaciones o individuos, no necesariamente vinculados a una delincuencia transnacional. Destacan, por una parte, Costa Rica, El Salvador y Panamá que integran a su ámbito de aplicación también las actividades o los delitos conexos a la trata de personas, y por otro, México que combate *solo* los delitos en materia de trata de personas (fines de la explotación), y no propiamente la trata de personas.

c) *Agravantes*

Otro de los tópicos importantes en cuanto a la penalización del delito de trata de personas en el Protocolo y la Ley Modelo son las circunstancias agravantes que cada Estado, en sus facultades, establece para incrementar la sanción a este fenómeno.

Cuadro VIII. *Circunstancias agravantes en las leyes sobre trata en Centroamérica, México y Estados Unidos*

| País | Belice | Costa Rica | El Salvador | Guatemala |
|---------------------------|--|--|---|--|
| Circunstancias agravantes | <div><div>– Víctimas menores de edad</div><div>– Delito sexual con menores</div><div>– Participación de servidores públicos</div><div>– Utilización de armas peligrosas</div><div>– Lesión corporal grave, permanente o potencialmente mortal</div><div>– Exposición a una enfermedad que amenace la</div></div> | <div><div>– Víctima menor de edad o en situación de vulnerabilidad o discapacidad</div><div>– Engaño, violencia o cualquier medio de intimidación o coacción</div><div>– Autor sea cónyuge, conviviente o pariente de la víctima</div><div>– Autor con relación de</div></div> | <div><div>– Víctima menor de edad, adulta mayor o persona con discapacidad</div><div>– Autor fuere servidor público</div><div>– Relación de ascendiente, descendiente, adoptante, adoptado, hermano, cónyuge o persona con quien se conviviere maritalmente o</div></div> | <div><div>– Secuestro o plagio, encierro o detención, con duración de más de tres días</div><div>– Amenaza de muerte, trato cruel o infamante para la víctima</div><div>– Delito cometido por más de dos personas</div><div>– Debilitar o anular la voluntad de la víctima por cualquier medio</div></div> |

| <i>País</i> | <i>Belice</i> | <i>Costa Rica</i> | <i>El Salvador</i> | <i>Guatemala</i> |
|---------------------------|---|---|---|---|
| | vida (adicción alguna droga) – Agresión sexual – Delito organizado o dirigido en el marco de un grupo delictivo organizado – Delito como resultado del abuso de poder o autoridad, o abuso de una posición de vulnerabilidad | autoridad o confianza con la víctima o su familia – Autor se aprovecha del ejercicio de su profesión – Daño grave en la salud de la víctima – Hecho cometido por un grupo delictivo integrado por dos o más miembros | se tenga relación de afectividad – Autor tutor, curador, al cuidado de la víctima – Cuando exista relación de autoridad o confianza con la víctima – Daños o lesiones corporales y enfermedades graves e irreversibles – Amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción o engaño – Utilización de servicios o instalaciones con fines turísticos, comerciales, deportivos o de esparcimiento – Utilizar como soporte las tecnologías de información y comunicación – Organizadores, jefes, dirigentes o financistas de crimen organizado | – Afectación mental, temporal o en forma definitiva |
| <i>País</i> | <i>Honduras</i> | <i>México</i> | <i>Nicaragua</i> | <i>Panamá</i> |
| Circunstancias agravantes | – Víctima menor de edad – Autor cónyuge, conviviente o pariente de la víctima – Uso de la fuerza, intimidación, engaño, promesa de trabajo o suministro de drogas a víctima | – Relación familiar o de parentesco por consanguinidad o civil – Utilización de violencia, intimidación, engaño, privación de libertad, fanatismo | – Amenazas, intimidación, secuestro, chantaje, uso de fuerza u otras formas de coacción – Autor en ejercicio de poder o valiéndose de una situación de | – Víctima menor de edad o se encuentre en situación de vulnerabilidad o discapacidad – Víctima utilizada en actos de exhibicionismo a través de medios fotográficos, |

| <i>País</i> | <i>Honduras</i> | <i>México</i> | <i>Nicaragua</i> | <i>Panamá</i> |
|-------------|--|---|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Autor aprovecha negocio, oficio, profesión o función – Autor aprovecha relación de confianza, hace pagos, préstamos o concesiones para obtener su consentimiento – Hecho cometido por un grupo delictivo integrado por tres o más miembros – Víctima queda en estado de discapacidad o contrae enfermedad que amenace su vida | <ul style="list-style-type: none"> religioso o tratos crueles, inhumanos o degradantes – Delito cometido parcial o totalmente en dos o más países – Poner en peligro la vida de la víctima – Muerte o suicidio de la víctima – Daño o lesiones corporales graves a víctima y enfermedades psicológicas o físicas – Delito contra mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de edad o de la tercera edad – Víctima pertenezca a un grupo indígena – Delito comprenda más de una víctima – Autor miembro de la delincuencia organizada – Autor haya suministrado sustancias prohibidas a la víctima – Autor tenga posición de responsabilidad o confianza – Autor tenga posición de | <ul style="list-style-type: none"> vulnerabilidad de la víctima – Autor recurra al fraude, al engaño, ofrecer trabajo o cualquier beneficio, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios – Víctima menor de edad, adulto mayor, proveniente de pueblos originarios, persona con discapacidad – Autor familiar, tutor o tutora, encargado de la educación, guarda o custodia, guía espiritual, líder religiosa – Medie una relación de confianza – Dos o más víctimas – Dos o más fines de explotación – Poner en peligro la vida de la víctima o ésta resulte con daño grave o haya adquirido enfermedad grave – Víctima obligada a consumir drogas – Autor condenado por la comisión del mismo delito en el extranjero | <ul style="list-style-type: none"> filmadoras o grabaciones – Engaño, coacción, violencia, amenaza, fraude, sustracción o retención de documentos migratorios – Autor pariente cercano, tutor o quien tenga la guarda, crianza o educación de la víctima – Autor servidor público |

| <i>País</i> | <i>Honduras</i> | <i>México</i> | <i>Nicaragua</i> | <i>Panamá</i> |
|---------------------------|---|--|--|---------------|
| | | autoridad, control o dominio de víctima menor – Autor sea funcionario público – Autor condenado con anterioridad por el mismo delito o cualquier otro en materia de trata – Autor realice acciones de dirección o financiamiento a otras personas | – Autor servidor público o trabajador para organismos internacionales y no gubernamentales con el tema de atención o protección a la niñez, adolescencia y mujer | |
| <i>País</i> | <i>E.U</i> | | | |
| Circunstancias agravantes | – Víctimas menores de edad – Daño grave o amenaza de daño grave – Dos o más personas asociadas – Secuestro o intento de – Gran número de víctimas – Uso o amenaza de un arma – Muerte o lesión corporal de la víctima | | | |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las distintas legislaciones de trata de personas.

México y Nicaragua son los países que decretan un mayor número de agravantes en contraste con sus vecinos, en particular los centroamericanos (las de Estados Unidos son bastante escasas). Entre las aportaciones que ponen en práctica se encuentran aumentar las penas cuando se utilice fanatismo religioso; tratos crueles, inhumanos o degradantes; que el delito sea cometido total o parcialmente en dos o más países; cause la muerte o el suicidio de la víctima; que el autor haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas; que haya dos o más víctimas; que existan dos o más fines de ex-

plotación; o que el victimario haya trabajado para organismos internacionales o de la sociedad civil en temas de protección a la niñez, adolescencia y/o mujer.

Del otro lado, existen diversas disparidades en esta cuestión. Las inconsistencias más relevantes y alarmantes son: Panamá no considera como agravante la existencia de una relación sentimental con la víctima, que el delito cause daños físicos y psicológicos, ni que el victimario tenga una posición de confianza, autoridad o responsabilidad; Guatemala no incluye la existencia de daños físicos, enfermedades o lesiones graves, más que el daño mental; Belice y Honduras no consideran que el delito sea cometido contra mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad; Costa Rica y Honduras que el autor del delito sea funcionario público; Costa Rica, El Salvador y Panamá que se le haya suministrado a la víctima sustancias alcohólicas, narcóticas o estupefacientes.

Sobresalen dos hechos que imposibilitan un efectivo combate a la trata de personas en varios de estos países. Por un lado, la consideración de los medios comisivos como circunstancias agravantes en siete de nueve países y, por otro, la confusión de ciertas agravantes cuando en realidad son tipos penales autónomos o nuevos delitos, por ejemplo, lesiones, privación de la libertad o el homicidio. Este error impide el concurso de delitos, es decir, sancionar al autor por el delito de trata o conexo y por homicidio o secuestro.

Por otra parte, el Protocolo de Palermo insta a los Estados Parte a adoptar las medidas legislativas necesarias para penalizar la tentativa de su comisión. Si bien solo la ley mexicana de trata de personas prescribe explícitamente la tentativa para efectuarla (art. 39 de la Ley General), la redacción de su actual artículo 10 (el tiempo de los verbos) impide aplicarla, cosa que no ocurre en los demás países. Todos los países, no obstante, tienen regulada esta figura en sus respectivas Partes Generales de los Códigos Penales.

d) Política de Estado

La creación del Protocolo de Palermo y después la Ley Modelo de Naciones Unidas, implicó la creación de un marco jurídico de sanción y un esquema integral de política de Estado que debían adoptar los países firmantes. Con el tiempo, la complejidad del fenómeno, incluso, ha incidido en la generación de iniciativas multilaterales y regionales de varios estados que comparten el mismo problema de trata de personas. En el siguiente cuadro se observa cómo prácticamente en todo el mundo se cuenta con una política antitrata multilateral a través de organismos y de documentos como protocolos, declaraciones, planes, convenios, conferencias, entre otros.

Cuadro IX. Acciones multilaterales contra la trata de personas en el mundo

| <i>Región</i> | <i>Organismos</i> | <i>Documentos</i> |
|---|---|--|
| Universal | Naciones Unidas | <ul style="list-style-type: none"> – Protocolo de Palermo – Plan de Acción Global de Naciones Unidas para el combate a la Trata de Personas – Convenios de la OIT |
| África | Unión Africana Comunidad Económica de los Estados de África Occidental Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC) | <ul style="list-style-type: none"> – Plan de Acción para el Combate a la Trata de Personas – Comisión Africana contra la Trata de Personas – Declaración sobre la Lucha contra la Trata de Personas – Plan de Acción contra la Trata de Personas – Plan de Acción Regional para combatir la Trata de Personas – Plan de Acción estratégico sobre la lucha contra la Trata de Personas |
| Asia | Asociación de Naciones del Sudeste Asiático Asociación Asiática del Sur para la Cooperación Regional | <ul style="list-style-type: none"> – Declaración contra la Trata de Personas – Convención contra la Trata de Personas – Plan de acción contra la Trata de Personas – Convención sobre Prevención y Lucha contra la Trata de Personas |
| Bali | Conferencia Ministerial Regional de Bali sobre la Trata de Personas | <ul style="list-style-type: none"> – Declaraciones – Conferencia Ministerial |
| Estados Independientes del Commonwealth | Estados Independientes del Commonwealth | <ul style="list-style-type: none"> – Acuerdo sobre la Cooperación de los Estos miembros en la lucha contra la Trata de Personas – Programa de Cooperación contra la Trata de Personas |
| Subregión del Gran Mekong | Coordinación Ministerial del Mekong contra la Trata de Personas | <ul style="list-style-type: none"> – Memorando de entendimiento sobre la cooperación contra la Trata de Personas – Comité y Plan de Acción Subregional |
| Mar Báltico | Consejo de los Estados del Mar Báltico | <ul style="list-style-type: none"> – Informe sobre Trata de Personas – Visión para la Región y Cumbre |
| Europa | Consejo de Europa Unión Europea Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea | <ul style="list-style-type: none"> – Convención y Acción contra la Trata de Seres Humanos – Declaración de Bruselas sobre Prevención y la Lucha contra la Trata de Seres Humanos – Directiva sobre Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos y Protección a las Víctimas – Plan de Acción para combatir la Trata de Seres Humanos – Plataforma de Acción contra la Trata de Personas – Decisión 1107 |

| Región | Organismos | Documentos |
|---------|--|---|
| Oriente | Liga de los Estados Árabes Organización de la Cooperación Islámica | <ul style="list-style-type: none">– Ley Marco de lucha contra la Trata de Personas– Iniciativa para combatir la Trata de Personas– Estrategia Integral para combatir la Trata de Seres Humanos– Carta de la Conferencia Islámica |
| América | Organización de Estados Americanos Conferencias Regionales de Migración | <ul style="list-style-type: none">– Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental– Conferencia Regional sobre Plan de Acción para la Migración |

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Oficina de Monitoreo y Combate a la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En América se tienen dos principales organismos que han decidido coordinar de forma multilateral los esfuerzos locales frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes: la Organización de Estados Americanos (OEA), que ha generado el Primero y el Segundo Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental –antes abordado–, y las conferencias regionales de migración que han establecido la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la Trata y al Tráfico Ilícito.⁸ En ambas políticas multilaterales participan los nueve países aquí analizados.

Respecto a los esfuerzos locales, los nueve estados aquí analizados cuentan con una Comisión Especial y un Plan Nacional contra este delito; órganos y documentos responsables de diseñar las estrategias, medidas y programas nacionales de prevención, protección, asistencia, resocialización de víctimas y testigos. Asimismo, establecen técnicas de investigación, identificación y persecución para facilitar el procesamiento y condenar a los responsables. Uno de los puntos de mayor relevancia en todas las comisiones o comités es que están integrados, como política de Estado, por autoridades y secretarías de orden policial o punitivo, y otras anexas encargadas de la salud, educación, trabajo, desarrollo humano y social, autoridades migratorias y de turismo, así como instituciones dirigidas a mujeres, niñas, niños y adolescentes. No todos, sin embargo, integran a organizaciones de la sociedad civil; únicamente Belice, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México (con derecho a voz, pero sin voto) y Nicaragua (sujeta a invitación del Comité) abren un espacio para estas organizaciones que son fundamentales para complementar las

⁸ Uno de los logros más importantes ha sido el establecimiento de los Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, así como la generación de matrices comparativas de legislación en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes en Centroamérica, México y Estados Unidos.

acciones de gobierno, tal y como se establece en el Protocolo de Palermo y en la Ley Modelo de Naciones Unidas.

*Cuadro X. Países de la región que cuentan con Comisión Especial
Contra la Trata de Personas y Plan Nacional contra la misma*

| <i>País</i> | <i>Comisión Especial Contra la Trata de Personas</i> | <i>Plan Nacional Contra la Trata de Personas</i> |
|-------------|---|--|
| Belice | Consejo Anti Trata de Personas (2012) | ✓ |
| Costa Rica | Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, (2012) | ✓ |
| El Salvador | Consejo Nacional Contra la Trata de Personas (2011) | ✓ |
| EE.UU. | Grupo de Trabajo Encargado de Vigilar y Combatir la Trata de Personas (2001) | ✓ |
| Guatemala | Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas de Protección Integral a sus Víctimas (2007) | ✓ |
| Honduras | Comisión Interinstitucional Contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas (2002) | ✓ |
| México | Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2007) | ✓ |
| Nicaragua | Coalición Nacional Contra la Trata de Personas (2010) | ✓ |
| Panamá | Comisión Nacional Contra la Trata de Personas (2012) | ✓ |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de trata de personas de los países mencionados.

En cuanto a los planes contra la trata de personas, la mayoría están vigentes, salvo el caso de El Salvador que expiró en el año 2012 y hasta 2017 no se tiene registro de la elaboración de un nuevo documento en la materia.

Uno de los puntos elementales en los cuales coinciden cada una de las comisiones señaladas y sus respectivos planes es la obligación, ante la incompetencia, la confusión y el desconocimiento, de la profesionalización, la sensibilización y la capacitación integral de los funcionarios públicos, los operadores judiciales, las fuerzas de seguridad en la materia, y las organizaciones de la sociedad civil y población en general.

Al respecto, los únicos países que cuentan con información gubernamental consultable al respecto (y con sus asegunes) son Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro X. Funcionarios gubernamentales de Guatemala y México capacitados en materia de trata de personas, 2014

| Funcionarios capacitados | El Salvador | EE.UU. | Guatemala | Honduras | México | Nicaragua |
|--------------------------|-------------|---------|-----------|----------|---------|-----------|
| 2012 | 1,120 | 391 | N/D | N/D | N/D | 600 |
| 2013 | 23 | 160 | 271 | N/D | N/D | 1,190 |
| 2014 | N/D | 100,000 | 3,948 | 17,680 | 258,172 | 50,000 |
| 2015 | 2,503 | N/D | 333 | N/D | N/D | N/D |

FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes 2013 a 2016 sobre trata de personas de Guatemala y México, y del CICESCT de Honduras.

Si bien no existen indicadores precisos y homologados del porcentaje de la sociedad civil sensibilizada en trata de personas, no se debe soslayar la importancia que tiene sensibilizar, concientizar e informar a la comunidad, ya que saber y conocer a través de la educación es esencial para la prevención del delito. Esta educación debe estar enfocada *preferentemente* a zonas y grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, niñas y niños, adolescentes, indígenas, migrantes y población en extrema pobreza, ya que si bien cualquiera puede ser víctima de este delito, los datos siguen marcando una preferencia y una tendencia hacia estos sectores vulnerados.

Un elemento importante de política pública, sin el cual la acción es solo discurso, es el presupuesto. La carencia de un presupuesto robusto en las instancias especializadas deteriora los intentos contribuyentes a la causa, por lo que es primordial que los gobiernos destinen un importante recurso a la prevención, combate y asistencia a víctimas. Como se observa en el siguiente cuadro, los montos disponibles para ciertos países de 2013 a 2016 fueron destinados principalmente a instituciones que proporcionan atención, protegen a las víctimas y facilitan su recuperación y reinserción. Sobresale el caso de Estados Unidos, que cada año ha aumentado su presupuesto, en comparación con otros países que, quizá por su economía frágil, destinan un mínimo de dinero, que incluso en ocasiones ha disminuido como es el caso de Honduras. Este gris panorama exige mayor compromiso de los estados para incrementar sus presupuestos destinados al combate de este flagelo que supone graves daños individuales, sociales y afecta el desarrollo económico de las naciones.

Si se hace una comparación entre lo destinado en estos cuatro años y las ganancias de la trata de personas, se tiene que en cuatro años Centroamérica, México y Estados Unidos destinaron \$116,362,940 millones de dólares para enfrentar la tra-

ta de personas, cuando ésta, solo cada año, genera \$35 mil millones de dólares en el mundo, aunque gran parte en esta región americana. La lucha es muy desigual.

Cuadro XI. Presupuesto destinado a la prevención y combate de la trata de personas en 2013-2016

| <i>País</i> | <i>Monto</i> | <i>Destino</i> |
|-------------------|----------------------------|---|
| Belice | | |
| 2013 | \$103,125 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2014 | \$138,000 dólares | Esfuerzos antitrata y protección a las víctimas |
| 2015 | | |
| 2016 | | |
| Costa Rica | | |
| 2013 | \$364,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas y para la construcción de un refugio a víctimas |
| 2014 | \$291,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas y para víctimas que participan como testigos |
| 2015 | \$8,300 de dólares | Protección de víctimas |
| 2016 | \$1,540,110 de dólares | Fondo de servicios a víctimas de trata de personas osc servicios especializados a víctimas Sensibilización del público y establecimiento de una sede de la Coalición Nacional |
| EE.UU. | | |
| 2013 | \$4.85 millones de dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2014 | \$18.3 millones de dólares | osc servicios especializados a víctimas Proveedores de servicios completos y especializados para víctimas |
| 2015 | \$24.5 millones de dólares | osc servicios especializados a víctimas Servicios coordinados centrados en las víctimas Proveedores de servicios completos y especializados para víctimas |
| 2016 | \$53.8 millones de dólares | Fortalecer Modelo de colaboración entre agencias policiales y proveedores de servicios para víctimas osc servicios especializados a víctimas Servicios coordinados centrados en las víctimas Sistemas de bienestar infantil contra la trata de menores Proveedores de servicios completos y especializados para víctimas Servicios a víctimas de trata de Personas, menores de 24 años |

| <i>País</i> | <i>Monto</i> | <i>Destino</i> |
|--------------------|---------------------------|--|
| Guatemala | | |
| 2013 | \$452,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2014 | \$452,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2015 | | |
| 2016 | | |
| El Salvador | | |
| 2013 | | |
| 2014 | | |
| 2015 | \$24,700 dólares | Consejo Interinstitucional contra la Trata de Personas |
| 2016 | \$270,000 dólares | Asistencia a víctimas |
| Honduras | | |
| 2013 | \$38,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2014 | \$17,700 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2015 | \$17,000 dólares | osc servicios especializados a víctimas |
| 2016 | \$112,010 dólares | osc servicios especializados a víctimas Comisión para Combatir la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Personas |
| México | | |
| 2013 | | |
| 2014 | \$680,000 dólares | Fevimtra |
| 2015 | \$6.8 millones de dólares | Fevimtra CEAV |
| 2016 | \$3.5 millones de dólares | Fevimtra |
| Panamá | | |
| 2013 | | |
| 2014 | | |
| 2015 | \$105,000 dólares | Creación de una Oficina para la Comisión Nacional contra la Trata de Personas |
| 2016 | | |

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Informes sobre trata de personas de E.U., años 2014,⁹ 2015,¹⁰ 2016,¹¹ y 2017.¹²

⁹ El Informe TIP de Estados Unidos con datos de 2013 no tiene registros de El Salvador, México, Nicaragua y Panamá.

¹⁰ El Informe TIP de Estados Unidos con datos de 2014, no contiene información de El Salvador, Nicaragua y Panamá.

¹¹ El Informe TIP de Estados Unidos con datos de 2015, no contiene información de Belice, Guatemala y Nicaragua.

¹² El Informe TIP de Estados Unidos con datos de 2016, no contiene información de Belice, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

e) Medidas de prevención, protección y asistencia a las víctimas

Además de las sanciones y el castigo a los responsables, es importante que los estados generen acciones en materia de prevención, así como de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas. Esto deviene de una acepción amplia de justicia, no solo relacionada con el castigo y alejada de otros aspectos, incluso más importantes como lo es la reconstrucción del tejido social, la garantía de los derechos, la cooperación internacional, las campañas de difusión y sensibilización, y los programas de reinserción criminal y victimal. Es decir, acciones orientadas a los factores que posibilitan y estabilizan el fenómeno de la trata de personas.

Cuadro XII. Países de la región que cuentan con Comisión Especial Contra la Trata de Personas y Plan Nacional contra la misma

| País | Medidas de prevención | Medidas de protección y asistencia a víctimas |
|-------------|---|--|
| Belice | <ul style="list-style-type: none">• (acciones de sensibilización y difusión, establecimiento del código de conducta a empresas asociadas al turismo) | <ul style="list-style-type: none">• (7 derechos a víctimas)• *Consideración especial a personas menores• *derechos a víctimas extranjeras |
| Costa Rica | <ul style="list-style-type: none">• (sensibilización, detección y capacitación de la sociedad civil y sector público y privado, campañas de educación y orientación, reducción de vulnerabilidad de niños) | <ul style="list-style-type: none">• (12 derechos a víctimas)• *medidas especiales para niñas, niños y adolescentes, y para adultos mayores y personas en condición de discapacidad• *derechos a víctimas extranjeras |
| El Salvador | <ul style="list-style-type: none">• (divulgación de información y capacitación de funcionarios, protocolos de actuación, y cooperación internacional, inspecciones, reglamentos) | <ul style="list-style-type: none">• (10 derechos a víctimas)• *derechos a niñas, niños y adolescentes• *derechos a víctimas extranjeras |
| EE.UU. | <ul style="list-style-type: none">• (mejorar oportunidades económicas a víctimas, sensibilización e información a la población, y consulta con organizaciones de la sociedad civil, capacitación a funcionarios, código de conducta empresarial, línea telefónica, financiamiento a países, medidas para garantizar la salud, seguridad y bienestar a visitantes) | <ul style="list-style-type: none">• (¿? derechos a víctimas)• *derechos a niñas, niños y adolescentes• *derechos a víctimas extranjeras |

| <i>País</i> | <i>Medidas de prevención</i> | <i>Medidas de protección y asistencia a víctimas</i> |
|-------------|---|--|
| Guatemala | <ul style="list-style-type: none"> (estrategias de comunicación social conjunta entre instituciones, campañas de sensibilización e información, programas de recreación y deportes a víctimas en albergues, prevención de violencia escolar, capacitación a funcionarios, campaña corazón azul, código de conducta, información a personal diplomático) | <ul style="list-style-type: none"> (8 derechos a víctimas) *derechos a víctimas extranjeras |
| Honduras | <ul style="list-style-type: none"> (divulgación y capacitación, campañas de sensibilización, información a personal diplomático) | <ul style="list-style-type: none"> (8 derechos a víctimas) *derechos a niñas, niños y adolescentes *derechos a víctimas extranjeras |
| México | <ul style="list-style-type: none"> (campañas de información y difusión, medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, supervisiones e inspecciones negocios, regulación de medios de comunicación, centros de desarrollo, apoyo a grupos en riesgo, campañas, programas de desarrollo social, capacitación a funcionarios, código de conducta, campaña corazón azul, línea telefónica, protocolos de inspección, información a personal diplomático) | <ul style="list-style-type: none"> (15 derechos a víctimas) *derechos a víctimas extranjeras |
| Nicaragua | <ul style="list-style-type: none"> (divulgación, comunicación e información, contenidos en currícula educativa, elaborar normativas en hoteles, hostales y moteles, divulgación e información en el ámbito turístico, sensibilización y capacitación a personal de transportes y en puntos migratorios, sensibilización, capacitación e información a sociedad, medidas con sector empresarial, medios de comunicación y sociedad civil, y formación a personal diplomático) | <ul style="list-style-type: none"> (13 derechos a víctimas) *derechos a víctimas extranjeras |
| Panamá | <ul style="list-style-type: none"> (sensibilización, información y educación a la sociedad, mejorar la situación socio económica y educativa de focos rojos, formación especializada de funcionarios, y formación a personal diplomático) | <ul style="list-style-type: none"> (10 derechos a víctimas) *medidas especiales para niñas, niños y adolescentes, y para personas en condición de discapacidad *derechos a víctimas extranjeras |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las respectivas leyes de trata de personas de los países mencionados y del Informe 2017 sobre trata de personas de EE.UU.

Centroamérica, México y Estados Unidos cuentan con apartados normativos o planes donde especifican acciones en materia de prevención, así como de atención, asistencia y protección a víctimas. No obstante, cada una de estas materias merece algunas aclaraciones.

En cuanto a la prevención, es de subrayar que la mayoría de los estados se limitan a acciones de sensibilización, capacitación, información, divulgación e información a diversos actores públicos, privados, civiles y población en general. Pocos son los que integran, salvo los casos de Estados Unidos, México y Panamá, acciones para reducir los factores de vulnerabilidad. Al respecto es pertinente recordar que, según los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de ACNUDH, son cuatro las medidas mínimas que los Estados deben incluir en sus normas y políticas públicas; atacar la demanda, disminuir los factores de vulnerabilidad y eliminar la complicidad del sector público, así como generar acciones de sensibilización y capacitación de los sectores públicos, privados y de la sociedad en general.

Respecto a la atención y protección a víctimas de trata de personas, si bien todos los Estados establecen derechos para las víctimas (que va de 7 en el caso de Belice a 15 en la legislación mexicana), algunos lo hacen de una manera más completa que otros. Por ejemplo, todos incluyen los estándares mínimos de no criminalizar a las víctimas, no condicionar su protección a la denuncia, considerar acciones y procedimientos especiales para víctimas extranjeras, y dotar de asistencia médica, psicológica, social y jurídica. Sin embargo, Guatemala, México y Nicaragua no incluyen medidas especiales para víctimas menores de 18 años, a pesar de que los tres establecen en sus principios rectores o generales el interés superior de la infancia.

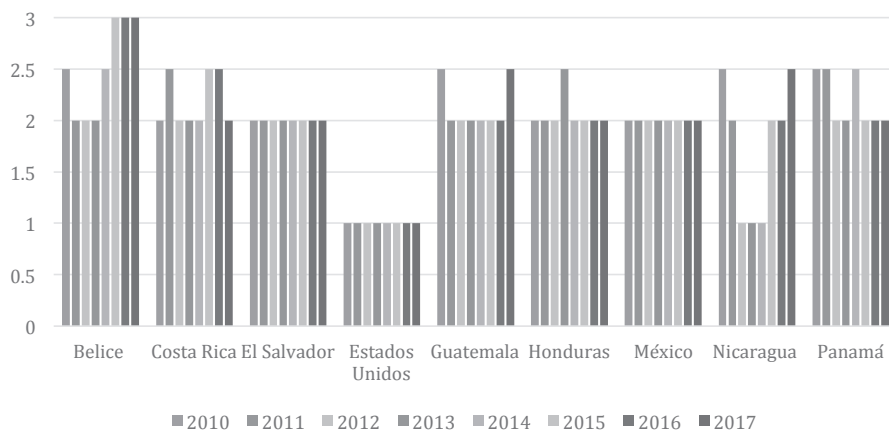
f) Técnicas de investigación

La naturaleza compleja del delito de trata de personas (organizada, transnacional, diversificada, multifactorial, pluriofensiva, y muchas veces normalizada por la víctima y la comunidad, y no pocas veces en colusión con autoridades de distintos niveles) exige que deba investigarse de forma distinta a como históricamente se ha hecho; con herramientas y técnicas de investigación especiales que hagan uso de la tecnología de la información y la comunicación y de las buenas prácticas en el combate a organizaciones criminales. Ello es fundamental para generar inteligencia criminal y poder dismantelar redes extensas y complejas de trata de personas, así como liberar y reinsertar a las víctimas. Pese a ello, como se muestra en el siguiente cuadro, solo México, Nicaragua y Estados Unidos incluyen técnicas especiales de investigación en las legislaciones de trata de personas. No obstante, la mayoría de los estados incluyen en otras normas algunas técnicas de investigación: agentes encubiertos, entregas vigiladas, arrepentido, vigilancia electrónica, intervención de comunicaciones, protección a testigos, recompensas, escuchas ambientales y arraigo (Rodríguez y Vizcaino, 2013).

II. Evaluación del combate al delito de trata de personas en Centroamérica, México y Estados Unidos

Analizado el marco jurídico de Centroamérica, México y Estados Unidos, y mirado sus convergencias y divergencias, es necesario pasar, aunque brevemente, a una evaluación del combate que en los últimos años han realizado estos nueve estados. Antes de entrar en materia, sin embargo, es preciso recordar que la mayoría de ellos, salvo Estados Unidos (2000) y México (2007), tienen una historia muy corta en el combate a la trata de personas; como se observó más arriba, la mayoría establece su marco jurídico entre 2009 y 2014, lo que sin duda debe tomarse en cuenta a la hora de valorar sus resultados.

Cuadro XV. Nivel de combate a la trata de personas en Centroamérica, México y Estados Unidos



FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe 2017 sobre trata de personas de E.U.

El Informe indica resultados poco alentadores. Excluyendo a Estados Unidos, que se autoevalúa hay que tenerlo presente y se ha mantenido en el nivel 1, solo Panamá ha tenido un avance al pasar de nivel 2WL (2.5) en 2010 a 2 en 2017. Todos los demás o bien se han estancado en su posición inicial (Salvador y México), han regresado a su posición original (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua), o han empeorado como el caso de Belice. Es decir, con o sin marco jurídico, con o sin política pública, los estados analizados siguen sin un compromiso decisivo, máximo y sostenible para dejar de ser países de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas.

Ya en un inicio se hizo patente cómo la región americana es la que menos resultados ha conseguido en cuanto a casos investigados y condenados (en el 2016,

según el TIP de Estados Unidos, de 1,513 investigaciones solo se llegó a la condena de 946). Como se muestra en el siguiente cuadro, en la mayor parte de los estados es desproporcionado el número de víctimas identificadas y los escasos casos investigados con los presuntos autores y sentenciados.

Cuadro XIII. Casos de trata de personas en los países seleccionados, 2013 y 2014, según el Departamento de Estado de Estados Unidos

| <i>País</i> | <i>Víctimas identificadas</i> | <i>Casos investigados</i> | <i>Procesados</i> | <i>Condenados</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Costa Rica | | | | |
| 2013 | 23 | 17 | 7 | 7 (t. sexual) |
| 2014 | 38 | 14 | N/A | 3 (t. laboral) |
| El Salvador | | | | |
| 2013 | 49 | 51 | 14 (t. sexual) | 12 (t. sexual) |
| 2014 | 84 | 53 | 7 (t. sexual) | 7 (t. sexual) |
| Honduras | | | | |
| 2013 | N/A | 38 | 17 (t. sexual) | 0 |
| 2014 | N/A | 36 | 4 (t. sexual) | 2 (t. sexual) |
| E.U | | | | |
| 2013 | 1,009 | 734 | 161 | 174 |
| 2014 | 440 | 835 | 190 (t. sexual) 18 (t. laboral) | 2157 (t. sexual) 27 (t. laboral) |
| Guatemala | | | | |
| 2013 | 570 | 271 | 67 | 10 (t. sexual) |
| 2014 | 205 | 402 | 62 (t. sexual) | 20 |
| México | | | | |
| 2013 | 1,000 | 139 | 47 | 111 |
| 2014 | 1,570 | 196 | N/A | 111 |

| <i>País</i> | <i>Víctimas identificadas</i> | <i>Casos investigados</i> | <i>Procesados</i> | <i>Condenados</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|
| Nicaragua | | | | |
| 2013 | 55 | 29 | 44 | 20 (t. sexual) |
| 2014 | N/A | N/A | 17 (t. sexual) 4 (t. laboral) | 8 (t. sexual) 4 (t. laboral) |
| Panamá | | | | |
| 2013 | 16 | 7 | N/A | 3 |
| 2014 | 25 | 11 | 7 (t. sexual) | 5 (t. sexual) |

FUENTE: Elaboración propia a partir del Reporte TIP del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2014. y2015.

México lidera los datos respecto al total de víctimas identificadas (2570), de casos investigados (335) y de casos condenados (222), mientras que Estados Unidos lo es en el de casos investigados (1,569), procesados (369) y condenados (458). Panamá cuenta con el registro más bajo en cada uno de los índices señalados. Asimismo, se documenta una tendencia ascendente en las condenas por trata sexual, misma que registra un 90% de los casos.

Si se analizan los registros de las fuentes nacionales, éstos difieren notablemente de los datos proporcionados para los informes de Estados Unidos, pero son similares en cuanto a la poca efectividad y eficacia de las autoridades penales y judiciales para resolver los casos (reparar daño a víctimas y condenar a responsables). Aparte de que lamentablemente no todos hacen públicos sus registros, ni éstos son continuos en el tiempo.

Cuadro XIV. Casos de trata de personas en países seleccionados, según gobiernos locales para los años que se indican

| <i>País</i> | <i>Víctimas identificadas</i> | <i>Casos investigados</i> | <i>Procesados</i> | <i>Condenados</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| Guatemala | | | | |
| 2013 | 570 | 67 | N/A | 12 |
| 2014 | 548 | 98 | 91 | 19 |

| <i>País</i> | <i>Víctimas identificadas</i> | <i>Casos investigados</i> | <i>Procesados</i> | <i>Condenados</i> |
|-------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| México | | | | |
| 2013 | 1,868 | 1,101 | 454 | 93 |
| 2014 | N/A | 621 | 238 | 156 |
| Nicaragua | | | | |
| 2014 | N/A | 17 | 23 | 9 |

FUENTE: para el caso de Guatemala: Trata de personas en Guatemala: Informe Situación 2014. Defensoría de las víctimas de trata. Guatemala, 2015. Fuente para el caso de México: Informe anual 2014 de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, México, 2015. Para Nicaragua: Ministerio Público de Nicaragua. Informe de gestión anual 2014.

Independientemente de que la información mencionada no refleja la totalidad precisa de la trata de personas por la falta de información estadística accesible y verídica, es posible observar la existencia de irregularidades en el proceso penal que se reflejan en: la identificación tardía de las víctimas; en las investigaciones apáticas, en las cuales se llega a interrumpir su curso; de igual manera en la falta de una cultura de denuncia por temor a posibles represalias y a la pasividad de las autoridades; en posponer las resoluciones de los casos; en poner trabas en el procesamiento por intereses particulares como la corrupción de las autoridades policíacas y judiciales con el crimen organizado, dando como resultado la existencia de escasas sentencias.

Según el Reporte Global de UNODC de 2016, la trata de personas tiene las siguientes características: en *Norteamérica* la mayor parte de víctimas detectadas son mujeres (60%), la modalidad más frecuentemente identificada es la explotación sexual (55%), son hombres los victimarios (61%), y los flujos son en su mayoría locales, pero con un significativo flujo migratorio de larga distancia. La tendencia emergente de este delito son mujeres y niñas víctimas de trabajo forzado; en *América Central y el Caribe* los datos refieren que la explotación sexual (57%) de adolescentes y jóvenes (46%) es la que más se genera, y que los tratantes son hombres en 51% de los casos condenatorios, casi todos nacionales (88%). Los flujos en su mayor parte son domésticos e intrarregionales. Por último, la tendencia observada gira hacia la mayor captación de niñas y niños (UNODC, 2016).

Un aspecto relevante es que en los últimos años ha aumentado la participación de las mujeres en este delito. UNODC estima que el porcentaje de mujeres acusadas por trata de personas en Norte América, Centroamérica y el Caribe es de 43%, y de condenadas el 33% (UNODC, 2015). Esto se debe prioritariamente a la facilidad de crear un vínculo de confianza entre las mujeres, lo cual ha permitido enganchar fácilmente a las víctimas.

III. Conclusiones y reflexiones

La región analizada atraviesa por una delicada condición en materia de trata de personas. Las limitaciones particulares de cada país y a su vez sus similitudes hacen a la región vulnerable a este crimen, cuya expansión es alimentada por las deficiencias institucionales y el aumento de grupos delictivos organizados que operan libre e impunemente. A pesar de ello, es destacable el progreso legislativo e institucional que Centroamérica, México y Estados Unidos han efectuado. Incluso han rectificado algunos de los errores en los que han incurrido. Ejemplo de ello son las normativas nacionales señaladas que se encuentran prácticamente homologadas con el Protocolo de Palermo y la Ley Modelo de Naciones Unidas en cuanto a los bienes jurídicos tutelados, la figura del consentimiento de la víctima (no exime la pena), la creación de una comisión gubernamental en la materia, el establecimiento de políticas de prevención y medidas para el resguardo y asistencia a víctimas y testigos, así como la creación de fondos y programas para ellos.

Uno de los aspectos que más llaman la atención es la heterogeneidad en la tipificación del ilícito, sobre todo en cuanto a considerar los medios comisivos como agravantes. Fuera de ello la mayoría de las normativas están armonizadas con las pautas previstas en el Protocolo. Es necesario articular esfuerzos enfocados a unificar las legislaciones en la materia a nivel nacional y regional. Se debe recordar que el Protocolo establece parámetros mínimos que los Estados Parte pueden incrementar en función de sus necesidades y circunstancias. Asimismo, es fundamental tomar en cuenta las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional en la creación y modificación de leyes, políticas y medidas, ya que ésta y el Protocolo se interpretan de forma complementaria y no excluyente.

En cuanto a las naciones que hasta la fecha destacan por tener lineamientos jurídicos más completos de combate a la trata de personas están México, Estados Unidos y Nicaragua, mientras que en Belice, Costa Rica y Panamá son más visibles las debilidades y los retrocesos legislativos e interinstitucionales, por lo que requieren mayor impulso en la reestructuración de sus políticas para hacer frente al ilícito.

La trata de personas representa una amenaza a la seguridad en distintos planos, sus redes (la mayoría en la opacidad social) se propagan con facilidad y complejidad. Es fundamental fortalecer y promover la cooperación bilateral y multilateral a nivel regional e internacional. Se requiere un mayor compromiso que coordine y unifique estrategias de prevención, detección, procuración de justicia, atención y protección a las víctimas que garantice la aplicación efectiva de sus derechos humanos.

De igual manera, se debe atender la trata de personas desde la perspectiva de otros delitos, puesto que una vertiente (pero no todas) del crimen organizado que trafica con drogas, armas y migrantes, concurre también en la trata de personas. Si bien es necesario tener un control de evaluación que monitoree el comportamiento del crimen organizado, se debe favorecer la creación de un informe anual que incluya el análisis integral de información en todos los ejes de combate, así como

presentar sin omisión alguna las series estadísticas de manera regular, oportuna y libre consulta. Otro punto primordial es que no se debe menoscabar la atención que requieren las técnicas de investigación, ya que permiten localizar el mayor número de víctimas, dar continuo seguimiento a los casos y completar los procedimientos penales para garantizar la eficacia de los fallos condenatorios.

Por consiguiente, el combate a la trata de personas no depende de la existencia de un conjunto normativo, requiere de la creación de políticas públicas apropiadas en la materia que, desde una perspectiva interdisciplinaria, atienda factores políticos, económicos y socioculturales, que trasciendan las soluciones mediáticas y el unívoco sistema de justicia penal. Es fundamental la voluntad y la plena responsabilidad de las autoridades y la sociedad civil. De lo contrario, se mantendrá la indiferencia y negligencia que favorecen la proliferación e impunidad sobre la trata de personas en la región y en el mundo.

Recapitulación y reflexiones

1. Centroamérica, México y Estados Unidos experimentan un incremento importante de actividades delictivas relacionadas con la trata de personas. Además de ser una región estratégica para los fenómenos del tráfico de personas (presencia de la delincuencia organizada y constantes flujos migratorios), es también de las regiones con altos factores de vulnerabilidad institucionales (deficiencia en capacidades institucionales, corrupción e impunidad) y sociales (sectores ampliamente rezagados).
2. Las modalidades y los perfiles victimales más importantes son la explotación sexual de mujeres y jóvenes, así como el trabajo forzado de menores de 18 años. Los tratantes son en su mayoría hombres, aunque de forma reciente la región ha visto incrementada la participación de mujeres. Los flujos son en mayor medida domésticos e intrarregionales, y algunas veces transnacionales.
3. En general, el combate al delito de trata de personas en la región del Hemisferio Occidental es bastante deficiente. Es de las regiones con menores investigaciones y sentencias condenatorias.
4. Si bien todos los países son parte y firmaron el Protocolo de Palermo, la mayoría se tardó en hacer la adhesión. El promedio entre la creación del Protocolo y su normatividad local fue, en general, de 11 años. Pese a ello, ya en todos los países involucrados se cuenta con un marco jurídico en la materia.
5. Aunque la mayoría de los estados cumplen al incluir los tres elementos establecidos por Naciones Unidas, muchos lo hacen de manera distinta al Protocolo y a la Ley Modelo, ya sea porque eliminan o agregan verbos o fines de la explotación, o bien porque consideran a los medios comisivos como agravantes y no como elementos del tipo penal básico.

6. Respecto a las finalidades de sus marcos jurídicos, salvo Belice, todos los demás estados hacen referencia dentro de sus leyes a finalidades diversas. Salvo pequeñas diferencias, todos los estados cumplen con un estándar mínimo, establecido por el Protocolo de Palermo y la Ley Modelo de Naciones Unidas: 1) prevenir y combatir; 2) proteger y ayudar a las víctimas, y 3) promover la cooperación.
7. Respecto a los principios generales, excepto Belice, Panamá y Estados Unidos, todos los demás países tienen un apartado específico sobre los principios que regirán todas las actuaciones y los procesos que regulen la norma de trata de personas; la mayoría con una amplia tendencia de protección de los derechos humanos.
8. En cuanto al ámbito de aplicación, se observa en todos los estados que es para todas las formas de trata de personas y actividades conexas, nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado.
9. México y Nicaragua son los países que decretan un mayor número de agravantes en contraste con sus vecinos centroamericanos. Sobresale dos errores en este sentido: la consideración de los medios comisivos como circunstancias agravantes en siete de nueve países y, por otro, la confusión de ciertas agravantes cuando en realidad son tipos penales autónomos o nuevos delitos.
10. Respecto a las políticas de Estado frente a la trata de personas los nueve países cuentan con una Comisión Especial y un Plan Nacional contra este delito. Es de llamar la atención que únicamente Belice, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México (con derecho a voz, pero sin voto) y Nicaragua (sujeta a invitación del Comité) abren un espacio para las organizaciones sociales en la construcción de políticas de prevención, atención, asistencia y protección a víctimas.
11. La carencia de un robusto presupuesto en las instancias especializadas de trata de personas es uno de los puntos desfavorables en todos los países, salvo Estados Unidos. En cuatro años, Centroamérica, México y Estados Unidos destinaron aproximadamente \$116 millones de dólares para disminuir la trata de personas, cuando ésta, genera anualmente \$35 mil millones de dólares en el mundo, pero gran parte en la región americana. Si se separa de dicha comparación a Estados Unidos, la distancia sería más abismal.
12. Aunque Centroamérica, México y Estados Unidos cuentan con apartados normativos o planes donde especifican acciones en materia de prevención, es de subrayar que la mayoría de las acciones se limitan a acciones de sensibilización, capacitación, información, divulgación e información a diversos actores públicos, privados, civiles y población en general. Esos esfuerzos son significativos, empero pocos son los que integran acciones para reducir los factores de vulnerabilidad, eliminar la complicidad pública y disminuir la demanda.

13. Aunque Centroamérica, México y Estados Unidos cuentan con apartados normativos o planes donde especifican acciones en materia de asistencia y protección, algunos países tienen más derechos para las víctimas que otros. Sobresale el hecho que Guatemala, México y Nicaragua no incluyen medidas especiales para víctimas menores de 18 años.
14. Solo México, Nicaragua y Estados Unidos incluyen técnicas especiales de investigación en las legislaciones de trata de personas.

En general, aunque las diferencias que existen no se convierten necesariamente en un obstáculo para la acción bilateral o multilateral, en todos los casos hay opacidad e insuficiente información (es indispensable que se realice un diagnóstico situacional e institucional homologado por cada Estado) y limitado trabajo institucional pese al explícito reconocimiento de que se trata de un delito grave.

Las deficiencias sí inciden negativamente en la lucha interna contra el delito, lo que a su vez repercute negativamente en la manifestación internacional del mismo. En consecuencia, es recomendable subsanar deficiencias, corregir errores, etcétera.

Este texto, con los argumentos vertidos, llama a la generación de un diagnóstico sobre las condiciones jurídicas y situacionales, para que desde ahí se sumen iniciativas y esfuerzos en conjunto con organismos regionales e internacionales. Es deseable que se genere un Frente Regional contra la Trata de Personas de gran calado, profundidad, amplitud socioterritorial y continuidad temporal.

Bibliografía

Libros, capítulos o artículos

- CIM, OEA, OIM, Inmujeres, INM, *La trata de personas. Aspectos básicos*. México, CIM, OEA, OIM, Inmujeres, INM, 2006.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Trafficking in persons along Mexico's eastern migration routes*, 2017.
- CSI, *Cómo luchar contra el trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para las organizaciones sindicales*. Bruselas, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, "Criminalidad y globalización", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año xxxix, núm. 115, enero-abril de 2006.
- NIETO, Rocío y Laura Seara, *La trata con fines de explotación sexual*, España, APRAMP, 2010.
- NAÍM, Moisés, *El fin delpoder. Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncia y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*. México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

- NORIEGA, María Olga y Alan García, *El fenómeno de la trata de personas. Análisis desde las ciencias penales y proyecto de reforma a la ley vigente en la materia*. México, Inacipe, 2016.
- PÉREZ VENTURA, Juan, “El camino de la droga”, en *Medio digital: El Orden Mundial en el S. XXI*, 2014.
- RODRÍGUEZ VALENCIA, Azucena y Álvaro Vizcaíno (coords.), *Directrices criminológicas y jurídicas para el tratamiento de la delincuencia organizada transnacional en el continente americano*. México, Inacipe, 2013.
- SERRANO, Sandra y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso, 2013.

Leyes

- Decreto número 59. Ley Contra la Trata de Personas de Honduras.
- Decreto Número 9. Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas de Guatemala.
- Ley 9095 Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas y artículo 172 del Código Penal de Costa Rica.
- Ley Contra la Trata de Personas y artículo 182 del Código Penal de Nicaragua.
- Ley Especial Contra la Trata de Personas de El Salvador.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos de México.
- Ley sobre trata de personas y actividades conexas y artículo 456 del Código Penal de Panamá.
- The Trafficking Victims Protection Act of United States.
- Trafficking in Persons (Prohibition) Act of Belize.

Informes

- ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, 2002.
- Base de datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Department of State of United States, *Trafficking in persons report 2013*. Department of State of United States, 2014.
- , *Trafficking in persons report 2014*. Department of State of United States, 2015.
- , *Trafficking in persons report 2015*. Department of State of United States, 2016.
- , *Trafficking in persons report 2016*. Department of State of United States, 2017.

- ECPAT, *Combatiendo al turismo sexual con niños y adolescentes*. Tailandia, 2008.
- OIT, *Una alianza global contra el trabajo forzoso, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 93 reunión, Informe I (B). Ginebra, 2005.
- ONU, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. ONU, 1969.
- ONUDC, *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*. ONUDC, 2000.
- , *Ley Modelo contra la Trata de Personas*. ONUDC, 2010.
- , *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, 2014.
- , *Global report on trafficking in persons*. Viena, 2015.
- , *Global report on trafficking in persons*. Viena, 2016.
- , *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A threat Assessment*, 2012.