PROYECTO REGIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

DIAGNÓSTICO de las CAPACIDADES NACIONALES y REGIONALES para la PERSECUCIÓN PENAL del delito de TRATA DE PERSONAS en América Central
DIAGNÓSTICO de las CAPACIDADES NACIONALES y REGIONALES para la PERSECUCIÓN PENAL del delito de TRATA DE PERSONAS en América Central
UNODC - Representación Regional para México, Centroamérica y el Caribe

Proyecto regional:
“Fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales para la prevención y combate contra la trata de personas en América Central” (XCAS26)

Coordinador regional
Felipe De La Torre

Asistentes de proyecto
Mariana Alegret
Rogelio Quintero

Consultor estudio regional
Víctor Rodríguez

Consultora
Ana Leonor Ramírez

Asesor principal / ILANUD
Ronald Woodbridge

La presente publicación no ha sido revisada formalmente por los servicios oficiales de edición de la Organización de las Naciones Unidas.

Las designaciones de países o instituciones empleadas en el presente estudio, no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial por la Organización de las Naciones Unidas.

Las cifras y datos contenidos han sido obtenidos de diversas fuentes, incluyendo los Ministerios Públicos de la región, que han validado la información en su calidad de contrapartes oficiales del proyecto XCAS26 de UNODC.

La interpretación de esta información, así como cualquier conclusión y recomendación, no reflejan necesariamente la opinión de UNODC y/o ILANUD respecto del estatus legal y político de ningún país, sus autoridades o instituciones.

Impreso en Costa Rica, 2009
ÍNDICE

Prólogo ........................................................................................................................................... 7
Prefacio ............................................................................................................................................... 9
Agradecimientos ............................................................................................................................... 11
Abreviaturas y siglas ......................................................................................................................... 13

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN ........................................................................................................ 15
1.1. Antecedentes del estudio regional ......................................................................................... 15
1.2.1. Aspectos conceptuales ......................................................................................................... 17
1.2.2. Situación de la trata de personas en América Central ...................................................... 19
1.2.3. Estadísticas y realidad .......................................................................................................... 20
1.2.4. La ruta regional de la trata de personas ............................................................................ 27
1.2.5. Causas sociales y factores de riesgo de la trata de personas ............................................ 30
1.3. Trata de personas como fenómeno de delincuencia organizada transnacional .................. 31
1.4. Dificultades y riesgos en el logro de los objetivos del estudio regional .............................. 33

CAPÍTULO II. HALLAZGOS. INVESTIGACIÓN POLICIAL ......................................................... 35
2.1. Componente legal ..................................................................................................................... 35
2.2. Componente técnico operativo, recursos humanos y tecnológicos ..................................... 36
2.3. Componente financiero ............................................................................................................. 43
2.4. Componente político institucional .......................................................................................... 43

CAPÍTULO III. HALLAZGOS. PERSECUIÓN PENAL .................................................................. 45
3.1. Componente legal ..................................................................................................................... 45
3.2. Componente técnico operativo, recursos humanos y tecnológicos ..................................... 46
3.3. Componente político institucional .......................................................................................... 57
CAPÍTULO IV. HALLAZGOS. PROCURACIÓN DE JUSTICIA ..........59
4.1. Componente legal .......................................................................................................................................................... 59
4.1.1. Aplicación de la normativa internacional como derecho interno en los países en estudio ................................................. 60
4.1.2. Pautas conceptual para la tipificación de la trata de personas ................................................................. 62
4.1.3. El derecho comparado por países ........................................................................................................... 66
4.1.4. Problemas comunes en la tipificación penal de la trata de personas ................................................ 76
4.2. Componente técnico operativo .................................................................................................... 84
4.3. Componente recursos humanos y tecnológicos .................................................................................. 85
4.4. Componente financiero ....................................................................................................................... 90
4.5. Componente político institucional .................................................................................................. 90

CAPÍTULO V. HALLAZGOS. OTROS ACTORES ............................................. 93
5.1. Las autoridades de migración ................................................................................................................ 93
5.2. Las instituciones de protección de la mujer y la niñez ........................................................................... 96
5.3. Contexto interinstitucional: políticas públicas, planes y programas .......................................................... 97
5.3.1. Planes de acción para combatir la trata de personas .................................................................................. 100
5.3.2. Organizaciones de la sociedad civil ................................................................................................ 105

CAPÍTULO VI. HALLAZGOS. TEMAS CLAVE ................................................. 107
6.1. Distintas formas de explotación ............................................................................................................. 107
6.1.1. La prostitución ajena de mujeres, prostitución infantil y adolescente ................................................................. 108
6.1.2. Pornografía infantil y adolescente ......................................................................................................... 110
6.1.3. Turismo sexual ................................................................................................................................................. 111
6.1.4. Explotación laboral ........................................................................................................................................ 111
6.1.5. Venta de niños y niñas y adopciones ilegales ............................................................................................ 114
6.1.6. Tráfico y venta ilegal de órganos ............................................................................................................. 115
6.1.7. Trata de personas y migración irregular ................................................................................................. 115
6.2. Asistencia judicial recíproca y mecanismos de cooperación .......................................................................... 116
6.2.1. La cooperación internacional en materia penal .......................................................................................... 117
6.2.2. Memorandos de entendimiento ............................................................................................................. 123
6.2.3. Designación de autoridades centrales de convenios internacionales contra la delincuencia organizada transnacional .................................................................................................................. 124
6.2.4. Otros tipos de cooperación regional .................................................................................................. 128
6.3. Mecanismos de coordinación interinstitucional entre cuerpos de investigación policial, órganos de persecución penal, operadores judiciales y agentes migratorios .............................................................................................................. 129
6.4. Investigación de casos de trata de personas ............................................. 130
6.5. El rol de las víctimas y testigos de la trata de personas; los programas de asistencia y protección ...................................................... 138
6.6. Conexión con otros delitos ........................................................................... 143

CAPÍTULO VII. EJES TRANSVERSALES EN LA INVESTIGACIÓN POLICIAL Y PERSECUCIÓN PENAL ................................................................. 145
7.1. Derechos de las mujeres y enfoque de género ....................................... 146
7.2. Niñez y adolescencia .................................................................................. 151
7.3. Enfoque de derechos humanos ................................................................ 152

CAPÍTULO VIII. ACTORES CLAVE .................................................................. 155
8.1. Mesas nacionales-coaliciones contra la trata de personas ................... 155
8.2. Sociedad civil organizada – organizaciones no gubernamentales (ONGs) ... 159
8.3. Agencias internacionales .......................................................................... 161
8.4. Plataformas regionales .............................................................................. 162

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES, REFLEXIONES, PROPUESTAS ................. 165
Estadística y percepción del delito de trata de personas .................................. 165
Ambito legal ........................................................................................................ 166
Ambito político ................................................................................................. 167
Ambito institucional .......................................................................................... 168
Ambitos técnico-operativo y tecnológico .......................................................... 169
Recursos humanos y financieros .................................................................... 170
Ambito de la cooperación internacional .............................................................. 170
La relación con la comunidad y el sector privado .............................................. 171

BIBLIOGRAFÍA ................................................................................................. 173
ANEXOS ........................................................................................................ 179
1. Reseña metodológica .................................................................................. 179
2. Nota conceptual para inclusión del componente VIH-Trata de personas .... 181
Prólogo

En la búsqueda de mejores oportunidades para sí y sus familias, miles de migrantes sudamericanos, centroamericanos y mexicanos son presa fácil de grupos delictivos organizados quienes, aprovechándose de las circunstancias de vulnerabilidad de estas personas y de los débiles sistemas de persecución penal de América Central como región de origen, tránsito y destino, “reclutan” bajo engaños, amenazas, fuerza, rapto y otros medios a estos ciudadanos con fines de explotación sexual y laboral, sometiéndolos en algunos casos a regímenes de esclavitud, servidumbre e inclusive extrayéndoles sus órganos.

Como respuesta a las expresiones de preocupación de las autoridades de América Central responsables de la prevención del crimen y justicia penal sobre las limitadas capacidades legales, institucionales y operativas para abordar el delito de trata de personas, UNODC ha puesto en marcha una iniciativa regional que tiene como objetivos primordiales mejorar la calidad y eficacia de las investigaciones y fomentar la cooperación internacional entre operadores de justicia en el contexto del proceso de integración centroamericano.

Con el fin de conocer a profundidad las condiciones bajo las cuales operan los servicios policiales, de persecución penal y judiciales, y proveer de una asistencia técnica de impacto a las unidades especializadas contra la trata de personas, UNODC facilitó en el año 2008, en alianza con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), talleres FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Los hallazgos de estos talleres en los ámbitos legal, técnico-operativo, financiero, de recursos humanos, tecnológico y político-institucional, y las recomendaciones para superar las debilidades y amenazas así como potenciar las fortalezas y oportunidades, han sido recopilados en el estudio regional que aquí presentamos.

Esta información de carácter cualitativo que recoge además las necesidades y perspectivas de los operadores de policía, ministerios públicos y órganos judiciales para enfrentar el delito de trata de personas, ha constituido la base para la elaboración de módulos de entrenamiento que serán impartidos a nivel nacional, binacional y regional dentro del marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales para la prevención y combate de la trata de personas en América Central” (XCAS26) ejecutado por la Representación Regional de UNODC en México. Este programa regional, suscrito por los Fiscales Generales y Procuradora General de la República de los seis países signatarios, es respaldado por el Consejo Centroamericano de Ministerios Públicos quien ha comprometido su apoyo político del más alto nivel a esta iniciativa, y por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), cuya Asamblea General ha propuesto al XCAS26 como proyecto modelo a ser replicado en toda la región iberoamericana.
Si bien el fortalecimiento de la investigación del delito de trata de personas constituye el foco de atención principal del proyecto, la provisión de asistencia técnica en materia legislativa así como la promoción de mecanismos de asistencia judicial recíproca para la resolución de casos de carácter transnacional son pilares fundamentales. El acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de trata de personas con una perspectiva de género, la sensibilización de autoridades y sociedad civil respecto de la prevención de este delito y la concienciación de los funcionarios de la persecución penal sobre la importancia de garantizar en todo momento el respecto a los derechos humanos de las víctimas constituyen ejes transversales del proyecto. El intercambio de experiencias con contrapartes de otras regiones, y el enriquecimiento mutuo con otras agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas son una constante en todas las fases del programa.

El presente estudio regional no solamente identifica las capacidades de operadores de justicia sino también de otros actores clave como las direcciones de migración y extranjería, las instituciones de protección de la mujer y la niñez y las mesas nacionales contra la trata de personas. Con este diagnóstico, UNODC pretende poner a disposición de los países de la región, una herramienta para el establecimiento de políticas de persecución penal de este delito así como de agendas nacionales y regionales.

Dedicamos este estudio a todos aquellos policías, fiscales, jueces y funcionarios de entidades públicas y no gubernamentales, nacionales e internacionales, quienes comprometen su vida a la noble tarea de prevenir y combatir la trata de personas. Es suficiente que una sola víctima ha sido rescatada de las voraces fauces de la mafia, para que todos los esfuerzos de estos oficiales y los de UNODC hayan merecido la pena.

Instamos a la comunidad internacional, a los donantes y al sector privado, a que apoyen los esfuerzos que las autoridades de persecución penal de América Central en alianza con UNODC, están realizando para profesionalizar la investigación del delito de trata de personas, con el objetivo de desmantelar aquellos grupos delictivos organizados que secuestran los sueños de los niños y niñas, mujeres y hombres de esta región.

José Manuel Martínez Morales
Representante Regional UNODC
para México, Centroamérica y el Caribe
Durante las sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, llevadas a cabo cada año en Viena, el tema de trata de personas ha cobrado cada vez más relevancia. Sus Estados miembros han confiado a UNODC la provisión de asistencia técnica a los países signatarios para adecuar sus legislaciones a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, y capacitar a funcionarios policiales, de persecución penal y judiciales con el fin de poner en práctica disposiciones relativas a la prevención y el combate de este delito.

Siendo el proceso de investigación de la trata de personas el foco principal de análisis de este estudio regional y en su calidad de contrapartes oficiales del proyecto XCAS26, tanto este diagnóstico como los estudios nacionales correspondientes a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, han sido validados por los Ministerios Públicos y la Procuraduría General de la Nación de estos seis países.

La estructuración del documento responde a la ruta crítica del delito de trata de personas, en el ámbito de la justicia penal: investigación a cargo de los servicios policiales; persecución penal en manos de los ministerios públicos; juzgamiento y condena por parte de los operadores judiciales; interrelación de éstos con otros actores clave.

La información contenida en este estudio regional viene a complementar y enriquecer el informe global que UNODC, junto con otras agencias internacionales, presentará en Nueva York dentro del marco de la iniciativa UN G.I.F.T (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking). Desde ya, se anticipa una coordinación y colaboración estrecha entre este programa mundial y la iniciativa regional XCAS26, con los objetivos de fortalecer y potencializar la cooperación técnica de UNODC en México, América Central y el Caribe.
Agradecimientos

UNODC agradece especialmente, a los gobiernos de Canadá, Noruega y Suecia, cuyas contribuciones iniciales permitieron construir los cimientos de esta iniciativa regional y desarrollar tanto los estudios nacionales como el presente diagnóstico.

Nuestro reconocimiento al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) por la confianza depositada en el equipo del proyecto XCAS26, al haber compartido generosamente todos sus espacios y contactos en pro de esta iniciativa.

Un profundo agradecimiento a los Ministerios Públicos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y la Procuraduría General de la Nación de Panamá, a sus Fiscales Generales, Procuradora General y puntos focales, así como al Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano y a su Secretaría Técnica, por el apoyo decidido y el compromiso con este proyecto.

Nuestra gratitud a la Fiscalía General de España, sin cuya gestión no se habría podido proyectar el programa XCAS26 en foros de tan alto nivel como la Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP); y a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) cuya generosa contribución de diciembre de 2008, hará posible poner en práctica algunas de las recomendaciones vertidas en este estudio.

Finalmente, UNODC desea expresar su satisfacción por la colaboración prestada por otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, las mesas nacionales contra la trata de personas de la región y todas aquellas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que contribuyeron, con su experiencia y conocimiento profundo sobre el tema de trata de personas, al enriquecimiento de este documento.

El valioso material fotográfico del estudio regional ha sido provisto por los fotógrafos internacionales Walter Astrada y Mauricio Palos.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abreviaturas y siglas</th>
<th>Explicación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>BID</td>
<td>Banco Interamericano de Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>CONVENCIÓN DE PALERMO</td>
<td>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</td>
</tr>
<tr>
<td>ECPAT</td>
<td>Asociación para la Eliminación de la Prostitución, Turismo Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes</td>
</tr>
<tr>
<td>ESC</td>
<td>Explotación sexual comercial</td>
</tr>
<tr>
<td>FODA</td>
<td>Talleres realizados para la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas</td>
</tr>
<tr>
<td>ILANUD</td>
<td>Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente</td>
</tr>
<tr>
<td>INTERPOL</td>
<td>Organización Internacional de Policía Criminal</td>
</tr>
<tr>
<td>OEA</td>
<td>Organización de los Estados Americanos</td>
</tr>
<tr>
<td>OIM</td>
<td>Organización Internacional para las Migraciones</td>
</tr>
<tr>
<td>OIT</td>
<td>Organización Internacional del Trabajo</td>
</tr>
<tr>
<td>OIT/IPEC</td>
<td>Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>Organización no gubernamental</td>
</tr>
<tr>
<td>PASCA/USAID</td>
<td>Programa para fortalecer la respuesta al VIH en Centroamérica</td>
</tr>
<tr>
<td>PARLACEN</td>
<td>Parlamento Centroamericano</td>
</tr>
<tr>
<td>PROTOCOLO DE PALERMO</td>
<td>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</td>
</tr>
<tr>
<td>UN.GIFT</td>
<td>Iniciativa Global contra la Trata de Personas</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>Fondo de Naciones Unidas para la Infancia</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICRI</td>
<td>Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia.</td>
</tr>
<tr>
<td>UNODC</td>
<td>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito</td>
</tr>
<tr>
<td>PROYECTO XCAS26</td>
<td>Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas en América Central</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1.1 Antecedentes del estudio regional

Este estudio regional encuentra sus antecedentes en la reunión del Consejo de Ministri
ero Públicos Centroamericano, celebrada en El Salvador los días 24 y 25 de
ero de 2008, en la cual se adopta el proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades
Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas
en América Central”, ejecutado por la Oficina Regional de las Naciones Unidas con
tra la Droga y el Delito (UNODC) para México, Centroamérica y el Caribe.

El objetivo del estudio regional es apoyar la implementación de la Convención de
las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante
“Convención de Palermo”) y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata
de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante “Protocolo de Palermo”).

Los alcances y contenidos del estudio regional son:

- Identificar las condiciones políticas y las capacidades jurídicas e institucionales,
técnicas, operativas, financieras y de recursos humanos para prevenir, investigar y
juzgar el delito de trata de personas.
- Promover la adopción de las medidas inmediatas para combatirla desde la eficacia
y eficiencia policial, de persecución penal y judicial en un marco de respeto de los dere-
chos humanos, así como proteger a las víctimas y testigos de este delito en cada uno de
los países comprendidos en el estudio y en la región centroamericana en su conjunto.

1) El proyecto original a ejecutarse por UNODC comprende todos los países de América Central. En el caso de Belice, por razo-
nes presupuestarias y logísticas, incluyendo el idioma, solamente comprendió la elaboración del estudio nacional.
• Fortalecer la ejecución del *Protocolo de Palermo*, particularmente en lo que respecta a las obligaciones de los Estados Parte para adecuar su legislación interna a los estándares internacionales, con énfasis en la tipificación, investigación y persecución del delito de trata de personas, y en sus más inmediatas consecuencias desde el punto de vista de atención a las víctimas.

• Apoyar a las instituciones encargadas de la investigación y juzgamiento del delito: ministerios públicos y/o fiscalías generales, policías y poderes judiciales.

• Incidir en las instituciones involucradas para obtener su compromiso político institucional en el cumplimiento de las recomendaciones del estudio tanto en el ámbito de su competencia, como en lo que se refiere a cooperación entre sus homólogos en la región (cooperación judicial mutua).

El estudio se enfoca en la identificación de las capacidades para investigar, procesar y condenar el delito de trata de personas con cualquier finalidad. Se analizan todas las situaciones posibles que puedan derivar de la trata de personas, la explotación sexual comercial (ESC), explotación laboral o cualquier otra forma de explotación y modalidad de esclavitud “moderna”, adopciones ilegales y tráfico de órganos.

Este estudio podrá ser integrado con otros elaborados por organismos internacionales, entre ellos la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y organizaciones académicas y de la sociedad civil, como el *International Human Rights Law Institute de DePaul University, Casa Alianza, Save the Children, Visión Mundial, ECPAT y PANIAMOR*, entre otras.

En el marco del contexto regional de América Central, el tema de la trata de personas y el de las migraciones en general, no puede quedar completo integralmente sin la participación de México, país de acopio de migrantes centroamericanos en su paso hacia los Estados Unidos de América o a otros países de destino. Idéntico razonamiento cabe hacerse respecto a Colombia.²

La Procuraduría General de la República (PGR) de los Estados Unidos Mexicanos no participó en la primera fase del proyecto XCAS26, correspondiente a la elaboración

---

² En reunión de los puntos focales del proyecto XCAS26 celebrada del 1 al 3 de diciembre de 2008 en San José, Costa Rica, se acordó invitar a Colombia como país observador en este tema.
Capítulo I
Introducción

La información correspondiente a las políticas públicas y casos de trata de personas de este país podrá ser consultada en el reporte mundial de la iniciativa UN.GIFT. A pedido de los puntos focales de los Ministerios Públicos de América Central, UNODC ha retomado las consultas con México para que se incorpore en las siguientes fases del proyecto.³

1.2.1 Aspectos conceptuales

La trata de personas es una de las peores violaciones a los derechos humanos, de hombres y mujeres, adultos y menores de edad, y es considerada una forma de esclavitud moderna. Es una práctica que degrada al ser humano y lo convierte en un objeto con el que se negocia y trafica. Por ello, el delito de trata de personas consiste en utilizar a una persona con fines de explotación con provecho propio o de un tercero, haciendo uso de la coerción o la limitación de la libertad individual, y es a través de este ilícito, que a la persona humana se le convierte en un objeto que puede ser comercializado.

Para efectos de este estudio, se utiliza el concepto de trata de personas, contenido en el Protocolo de Palermo:

…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.⁴

Como se señaló anteriormente, el Protocolo de Palermo sólo hace mención a la trata de personas de carácter internacional. Sin embargo, la información recabada en este estudio ha identificado que este delito puede darse tanto internacional como nacionalmente y que por su rentabilidad, puede ser llevado a cabo por grupos delictivos organizados transnacionales; pero también, individualmente o incluso en el ámbito

³) Cf. Carta de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México fecha 26 de mayo de 2008 dirigida al señor José Martínez Morales, Representante Regional para México y Centroamérica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

familiar. No obstante, por el objeto de estudio, esta investigación se ha centrado en la trata de personas, en el ámbito internacional.

Hasta ahora, una de las modalidades del delito de trata de personas que más se ha investigado y evidenciado en la región ha sido la ESC. Sin embargo, cuando se analiza la situación específica en cada uno de los países se encuentran otras modalidades de trata de personas.

Estudios realizados por la OIT, sobre la dimensión financiera del fenómeno en América Central, han evidenciado que la trata de personas como actividad ilícita, mueve anualmente miles de millones de dólares y es un fenómeno que va en aumento. Pese a la importancia de los instrumentos internacionales y a los esfuerzos de cada Estado para sancionar a los grupos delictivos organizados, este fenómeno se ha convertido en una actividad de la delincuencia organizada transnacional muy lucrativa, asociándose y/o competiendo con el tráfico de drogas y de armas. A inicios de esta década, sus ganancias anuales se estimaban en 12,000 millones de dólares estadounidenses en todo el mundo. Hoy, se han triplicado y en efecto, la Organización de las Naciones Unidas las calcula en 32,000 millones de dólares.

Para el análisis de este delito, y para efectos de estandarización de conceptos y objetivos, en este estudio se utilizarán aquellas pautas o elementos establecidos por los principales instrumentos, tratados y declaraciones vigentes en cada uno de los países de América Central, pero en particular:

5) Esto debido a la implementación del Proyecto Subregional “Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” (IPEC/OIT), durante los años 2004-2008, por medio del cual se han impulsado pasantías de fiscales e investigadores sobre técnicas de investigación de delitos de ESC; reuniones periódicas de intercambio de datos y coordinación de acciones regionales, creación y fortalecimiento de unidades especializadas de investigación de estos delitos; capacitación para su investigación con utilización de medios informáticos y la figura del agente encubierto.


7) Ibidem.

8) Ratificación de instrumentos internacionales en materia de niñez y adolescencia directamente relacionados con el tema de trata de personas:
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, OEA, 1994: Panamá 25/6/98; Costa Rica 22/5/01; Guatemala en trámite en el congreso.
- Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, OIT, 1999: Panamá 15/6/00; Costa Rica 10/9/01; Nicaragua 6/11/00; Honduras 25/10/01; El Salvador 12/10/00; Guatemala 10/5/01.
- Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, ONU, 2000: Panamá 12/12/00; Costa Rica 10/4/02; Nicaragua 12/3/03; Honduras 9/5/02; El Salvador 24/2/04; Guatemala 10/5/01.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ONU, 2000: Panamá 38/8/04; Costa Rica 24/7/03; Nicaragua 9/9/02; Honduras 9/00; El Salvador 12/3; Guatemala 25/9/03.
- 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, ONU, 2000: Panamá 38/8/04; Costa Rica 9/9/03; Nicaragua 6/06; Honduras 01/4/08; El Salvador 10/3; Guatemala 5/5/05.
• el *Protocolo de Palermo*;
• el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (en adelante, el Protocolo a la Convención del Niño) y;
• la Declaración y Plan de Acción de Estocolmo, 1996, y el de Yokohama 2001.9

Este estudio regional no pretende asumir una definición más allá de la indicada, pero sí desea resaltar la importancia de eliminar el sesgo o el énfasis que se ha puesto hasta ahora en la trata de personas con fines de ESC para abarcar toda modalidad de trata de personas, conforme se indica en la transcripción del artículo 3.a) del *Protocolo de Palermo*.

Es preciso señalar que una de las confusiones más generalizadas, en todos los países en que se desarrolló este estudio, es la equiparación de la trata de personas con el tráfico ilícito de migrantes como si fueran sinónimos. La diferencia es importante ya que, aunque todo fenómeno de trata de personas puede llevar implícito el tráfico ilícito de migrantes, no todo tráfico ilícito de migrantes implica trata de personas. El tráfico ilícito de migrantes, conocido también como “coyotaje” en la región, está más relacionado con la gestión de transportar o facilitar la movilización de las personas de un país a otro con cualquier finalidad.

1.2.2 Situación de la trata de personas en América Central

Todos los países de la región tienen una característica en común: no sólo representan un corredor para la trata de personas, sino que todos son países de origen, de tránsito y de destino, además de que tienen trata de personas internacional y trata de persona interna. La situación de la trata de personas interna se ha agudizado, por el desarrollo acelerado de la industria del turismo sexual, en todos los países centroamericanos, particularmente respecto a usuarios o “clientes” que provienen de países de América del Norte, en buena medida por las cercanías geográficas y por la disminución de costos asociados a ello. De todos ellos, Costa Rica revela ser el país más conocido y “afamado” como paraíso sexual entre los países de la región.10

---
9) Esta última, respecto a los principales conceptos vinculados con la ESC como una de las formas de trata de personas. Asimismo, se han considerado los instrumentos de la OIT que contienen conceptos sobre la trata de personas.
10) Aunque en general, los países centroamericanos se presentan como destinos emergentes, debe indicarse que diferentes investigaciones realizadas no dan margen de duda para considerar que Costa Rica es un destino ya muy bien establecido para el turismo sexual. Según el informe de país, se ha podido registrar que muchos fugitivos de delitos sexuales perpetrados contra menores de edad buscan refugio o se esconden en Costa Rica.
Si bien la presente investigación se refiere al delito de trata de personas, no es menos cierto que la ocurrencia de delitos sexuales contra personas menores de edad es un indicador que sugiere un elevado nivel de trata de personas. La relación no puede establecerse de manera directa, pero este tipo de delitos suele estar fuertemente relacionado con grupos delictivos organizados. En no pocas ocasiones, los delitos sexuales, en especial cuando reflejan un cierto grado de organización, como el que se esconde en la industria del turismo sexual, son la punta del iceberg de la trata de personas, toda vez que las víctimas de trata de personas tienen como destino, en una buena proporción, la explotación sexual.

Desde hace ocho años aproximadamente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América elabora un informe sobre la situación de la trata de personas en el mundo. Todos los países de la región de América Central han sido objeto de señalamientos y han sido catalogados como Estados en nivel 2, lo que implica que, aunque hay una estructura básica, los esfuerzos para combatir la trata de personas deben fortalecerse. Si bien esos informes no pretenden ser exhaustivos sobre la problemática de la trata de personas, representan un importante indicador y fuente de información y de valoración de ese fenómeno.

En general, los informes nacionales y el estudio regional elaborados por UNODC muestran, a grandes rasgos, problemas estructurales para el combate de la trata de personas y plantean retos para incrementar la efectividad de la investigación, procesamiento, juzgamiento y condena de los responsables de ese delito.

El primer y común obstáculo, en todos los países, es que no hay tipos penales que estén acordes, de manera integral, con el Protocolo de Palermo. Hay imprecisiones en la identificación de las conductas por perseguir, lo que genera impunidad. Por otra parte, debido a dificultades en la forma de tipificar el delito de trata de personas, los ministerios públicos tienden a caracterizarlo como otro delito conexo a la trata de personas, con lo cual se invisibiliza el fenómeno en el nivel de registro estadístico y se procesa a los grupos delictivos organizados por delitos de menor penalidad. En los capítulos siguientes, se profundiza en estas dificultades y en otras de carácter estructural y operativo.

1.2.3 Estadísticas y realidad

Resulta difícil cuantificar, o al menos tener una cifra aproximada, sobre la realidad de la trata de personas. Ello no es posible por varias razones:
• La cifra “oculta” de las denuncias debido a la naturaleza del delito que puede implicar amenazas a las víctimas y a sus familiares, por parte de los grupos delictivos organizados, reduce considerablemente la posibilidad de reportar el delito. Ello todavía es más sensible, cuando están involucradas organizaciones de delincuencia organizada transnacional;

• La dificultad de distinguir los hechos denunciados entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y;

• La inadecuada tipificación del delito, ya que el delito de trata de personas está compuesto por multiplicidad de actos que pueden implicar la comisión de otros delitos conexos como secuestro, ESC en cualquiera de sus variantes (proxenetismo, abusos sexuales, violación sexual, pornografía, y otros), así como todas las modalidades posibles de participación. Esto podría invisibilizar los delitos de trata de personas debido a que los órganos que investigan tienden a “calificar” o “tipificar” la trata de personas como otros delitos conexos.

De los estudios regionales sobre trata de personas en la región de América Central, elaborados por otras entidades especializadas en la materia, se desprende que existe un aumento importante de casos de trata de personas y por ende, de más víctimas. Ello contrasta con los datos estadísticos de judicialización de casos, lo cual responde a las dificultades propias para la obtención de información porque su forma de operar, generalmente por medio de grupos delictivos organizados, hace que las víctimas de trata de personas guarden silencio por temor a que su integridad física y psicológica sea vulnerada. Las siguientes estadísticas por país confirman ese hecho y demuestran que impera una amplia impunidad que dificulta, aún más, el combate de los grupos delictivos organizados transnacionales dedicados a la trata de personas que operan en la región. (ver Cuadro 1).
**Cuadro 1.**
Casos de trata de personas denunciados e investigados en América Central 2004-2008

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>2003</th>
<th>2004</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica (i)</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>1</td>
<td>ND</td>
<td>1</td>
<td>3(ii)</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>ND</td>
<td>17</td>
<td>35</td>
<td>69</td>
<td>36</td>
<td>21*</td>
<td>178</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala (iii)</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>134</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras (iv)</td>
<td>ND</td>
<td>1</td>
<td>ND</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>10</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>14</td>
<td>13</td>
<td>6</td>
<td>13</td>
<td>16</td>
<td>15**</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>-</td>
<td>3</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>34***</td>
<td>ND</td>
<td>51</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Hasta junio.
*** 1er semestre 2008, Informe sobre trata de personas, Planificación y Estadísticas, Ministerio Público.
(i) Datos suministrados por la Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General de la República de Costa Rica por nota de 4 de noviembre de 2008.
(ii) Datos facilitados por la Viceministra de Seguridad Pública Ana Durán, en su carácter de coordinadora de la Coalición contra el Tráfico de Migrantes y Trata de Personas.
(iii) Información enviada por el Ministerio Público de Guatemala mediante comunicación de 24 de octubre de 2008. Es la suma de todos los casos en conocimiento actualmente del Ministerio Público de Guatemala, independientemente de su fecha de ingreso.
(iv) Información enviada por la Fiscalía General de Honduras en comunicaciones del 22 de octubre de 2008, ampliada por comunicación del 13 de enero de 2009.

Gráficamente, se ilustra así:

**Gráfico 1**
Cantidad de casos investigados
De los casos documentados, los siguientes han sido investigados y debidamente sentenciados en el 2008.

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Casos con sentencia condenatoria</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>2*</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>ND</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>ND</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td>14</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*A partir de octubre del 2007 a la fecha de este informe.
Fuente: Informes Nacionales.

La cantidad total de sentencias indicadas en toda la región de América Central debe generar preocupación, ya que no guarda relación ni proporcionalidad con la gravedad del fenómeno de trata de personas ni con el despliegue de recursos, normativa y esfuerzos que se invierten para combatirla.

A pesar de las deficiencias estadísticas mostradas pero, sobre todo, por los pocos casos de trata de personas efectivamente investigados y sentenciados, hay información que permite obtener hallazgos importantes. Una conclusión ya adelantada es que de la comparación de los datos presentados, no hay concordancia alguna, ni siquiera para identificar tendencias regionales o algún tipo de promedio cuantitativo con respecto a la cantidad de personas identificadas y rescatadas como víctimas y los casos que efectivamente, se investigan y se condenan.

Otro aspecto a resaltar, con la información del Cuadro 1, es la amplia diferencia estadística entre El Salvador y Guatemala con el resto de los países de la región, lo cual no es sólo un problema de técnica estadística. Una explicación podría ser que tanto Guatemala como El Salvador, además de ser países expulsores, se perfilan como los más receptores de trata de personas de la región.
Respecto de Guatemala, ha sido a partir del año 2007 que se ha sistematizado mejor la información estadística, ya que desde la entrada en funcionamiento de la Unidad contra la Trata de Personas de la Fiscalía de la Sección contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en octubre de 2007, se han investigado más de 134 casos de trata de personas (a la fecha de publicación de este informe). De esas investigaciones, se ha dictado sentencia en dos casos, lo cual muestra una tendencia de celeridad importante, debido al corto período procesal transcurrido entre el inicio de la investigación y la condena (un año aproximadamente).

Desde el punto de vista estadístico no fue posible encontrar más hallazgos de carácter regional, a causa de que la información está sistematizada de manera imprecisa y sobre distintas variables. Sin embargo, al hacer los análisis por país, sí es factible obtener datos y metodologías que pueden ser valiosas para mejorar los instrumentos de medición.

Por ejemplo, el estudio de El Salvador recoge estadísticas policiales meritorias de resaltar debido a que permiten identificar una relación entre la cooperación internacional y el aumento en las denuncias de casos de trata de personas, según se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.
Casos investigados, judicializados y condenados de víctimas de trata de personas en El Salvador 2004-2008

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>2004</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008*</th>
<th>TOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Denuncias</td>
<td>17</td>
<td>35</td>
<td>69</td>
<td>36</td>
<td>21</td>
<td>178</td>
</tr>
<tr>
<td>Investigados</td>
<td>17</td>
<td>3-5</td>
<td>69</td>
<td>36</td>
<td>21</td>
<td>178</td>
</tr>
<tr>
<td>Judicializados</td>
<td>2</td>
<td>13</td>
<td>27</td>
<td>8</td>
<td>4</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>Condenados</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>8</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>11</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Hasta junio del 2008.
Fuente: Informe Nacional El Salvador.

De la información anterior se desprende que, en el año 2006, hubo un repunte de casos de trata de personas de hasta un 50% con respecto al año 2005; para luego presentarse un descenso en los años 2007 y 2008. Personal entrevistado de la Policía Nacional Civil y de la Fiscalía General señala que ese avance se debió al apoyo técnico y financiero del proyecto “Programa para fortalecer la respuesta al VIH en Centroamérica (PASCA/USAID) para el proceso judicial, tanto a nivel nacional como regional”. En este sentido, también afirma que en el año 2007 se dieron algunos cambios internos de movilización de personal en las instituciones y el cierre de ese proyecto, mediante el cual se apoyaba en la investigación, procesamiento y penalización del delito de trata de personas, lo que incidió directamente en una disminución de la estadística.
De ser así, una conclusión preocupante es que sin apoyo de la cooperación internacional es difícil combatir con mayor eficiencia la impunidad de los casos de trata de personas. Esto debe servir como llamado de atención para que las entidades, que investigan y procesan casos de trata de personas, soliciten mayor apropiación de recursos con el propósito de que el éxito de esas investigaciones sea sostenible y no dependa del apoyo internacional.

Al retomar otras estadísticas de país, no se logró obtener información desagregada sobre trata de personas en relación con el tipo de explotación, con excepción de Honduras, que sí ha desarrollado una sistematización más detallada que el resto de los países, ordenada por territorio, fines y naturaleza de la trata de personas (interna o internacional), además de la indicación del estado de situación y de incidencias procesales especiales.

Por su parte, Nicaragua es el país que mejor recolecta las estadísticas de trata de personas en relación con la etapa procesal en que se encuentra cada expediente, según el cuadro que se incluye.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cuadro 4.</th>
<th>Sistematización de casos de trata de personas conforme a ruta de investigación en Nicaragua 2003-I semestre 2008</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ruta de investigación</td>
<td>2003</td>
</tr>
<tr>
<td>Causas ingresadas en el MP</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>Recepción informe</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>Devueltos para investigar</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Desestimación, falta de mérito o archivo provisional</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Casos acusados</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Pendientes</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Medida cautelar o preventiva</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Informe sobre Trata de Personas, Planificación y Estadísticas, Ministerio Público, Nicaragua.

Se pueden obtener otras conclusiones importantes del análisis de las distintas estadísticas en los países estudiados. Por ejemplo, Belice, junto a Costa Rica, es el país con menores casos de trata de personas documentados (4 en 2007 y 1 en 2008, para un total de 5 casos 11). De los cuatro casos denunciados en el 2007 se judicializaron 3, pero ninguno ha sido sentenciado. En otro caso, contra dos oficiales policiales acusados de trata

de personas, en febrero de 2007, se dictó absolutoria en el mes de marzo de 2008; pero la investigación fue reabierta en abril de 2008, por encargo del Director del Ministerio Público (Director of Public Prosecutions). En enero de 2008, se abrió una investigación por trata de personas con fines de explotación laboral, en relación con trabajadores de la construcción de Nepal, cuyos pasaportes fueron retenidos por sus empleadores.12

Costa Rica, al igual que Belice, documenta cinco casos de trata de personas en proceso de investigación.13 Esa cifra contrasta con las 46 condenas dictadas en este país por delitos derivados de la ESC como proxenetismo, relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad, producción y difusión de pornografía y corrupción de personas menores de edad.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cuadro 5</th>
<th>Casos de ESC en proceso de investigación en Costa Rica 2005-2006</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>CASOS DE ESC</td>
<td>Costa Rica</td>
</tr>
<tr>
<td>Pendientes de audiencia preliminar</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Pendientes de señalamiento de debate</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Declaratoria de rebeldía</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>29</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Una situación similar se presenta en Honduras y Panamá, que se observa en el siguiente cuadro.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cuadro 6</th>
<th>Delitos de ESC en proceso de investigación en Honduras y Panamá 2004-2008</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Delitos de ESC</td>
<td>Honduras*</td>
</tr>
<tr>
<td>Proxenetismo</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>Pornografía infantil</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Relaciones remuneradas con menores</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Tráfico ilícito de migrantes</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Celestinaje</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Explotación económica</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Sustracción de menores y ESC</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Rufianismo</td>
<td>ND</td>
</tr>
<tr>
<td>Turismo sexual</td>
<td>ND</td>
</tr>
<tr>
<td>Corrupción de menores</td>
<td>ND</td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL</td>
<td>49</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuentes: * Información enviada por la Fiscalía de Honduras en comunicación de 13 de enero de 2009. ** Información enviada por la Unidad de Estadística de la Dirección de Investigación Judicial con base en información suministrada por las Divisiones, Agencias, Subagencias y Unidades. Procuraduría General de la Nación de Panamá.

En el caso de Panamá, información complementaria de estadísticas sobre delitos de ESC de años anteriores, permite identificar una tendencia al aumento considerable de denuncias de casos de ese tipo de delitos. La misma tendencia se obtiene en relación con la trata de personas, en la que la estadística del último año supera la de los tres años anteriores juntos, tal y como se muestra a continuación.

**Cuadro 7**
**Delitos de ESC investigados en Panamá 2004-Julio 2008**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Delitos Investigados</th>
<th>2004</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
<th>junio 2007 – julio 2008*</th>
<th>TOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Relaciones sexuales remuneradas</td>
<td>5</td>
<td>8</td>
<td>19</td>
<td>34</td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td>Pornografía con menores de edad</td>
<td>6</td>
<td>12</td>
<td>26</td>
<td>24</td>
<td>68</td>
</tr>
<tr>
<td>Trata sexual de personas</td>
<td>3</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>26</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Corrupción de menores de edad</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>ND</td>
<td>12</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>Proxenetismo</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>7</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>Turismo sexual</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Rufianismo</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
<td>2</td>
<td>6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Unidad de Estadística de la Dirección de Investigación Judicial con base en información suministrada por las Divisiones, Agencias, Subagencias, Secciones y Unidades, e Informe de Gestión de la Sección Especializada en Delitos de Explotación Sexual, julio 2008

Este acápite pone en evidencia la necesidad de que en todos los países, se mejoren las técnicas de documentación de casos de trata de personas, su adecuada tipificación para que no se diluyan en investigaciones paralelas por delitos conexos y, finalmente, se diseñen mejores instrumentos de elaboración y sistematización de estadísticas.

La elaboración de una matriz más detallada, la consolidación y centralización de datos y su permanente actualización, son acciones pendientes que deben implementarse desde los ministerios públicos de los países de la región. A la par de ello, es oportuno diseñar un módulo de capacitación que facilite la elaboración de ese tipo de herramientas.

**1.2.4 La ruta regional de la trata de personas**

Ante la dificultad de obtener información cuantitativa, a partir de registros judiciales en la investigación de delitos relacionados con la trata de personas, es importante reconstruir las posibles rutas y modus operandi que utiliza la delincuencia organizada transnacional y nacional para llevar a cabo este tipo de actividades ilegales. Esa detección de rutas debe considerar los movimientos interdepartamentales o interprovinciales (trata nacional de personas), hasta los traslados regionales e internacionales (trata
transnacional de personas). A su vez, la información que se obtenga permitirá determinar las características que cada país en estudio tiene en relación con la generación de trata de personas hacia otros países (país emisor) o la recepción para esos fines (país receptor) o ambas categorías, incluidos países de tránsito.

Este diagnóstico regional no tiene como uno de sus objetivos identificar la ruta de trata de personas para investigación criminal: ese tipo de información debe ser manejada con cautela y confidencialidad. De entrevistas realizadas a las autoridades policiales y de persecución penal, se refiere que tienen esa información como parte de su línea de investigación, pero se abstienen de publicarla porque generarla filtración y modificación inmediata de esas rutas por parte de los grupos delictivos organizados.

Inclusive, hay una iniciativa financiada por la cooperación de Italia ejecutada por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), con sede en Turín y la Fundación Paniamor, con sede en Costa Rica, que consiste en un proyecto piloto en este país. Se desarrolló un programa especial de cómputo para trazar rutas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, para efectos de persecución penal en ese país. El proyecto, conocido como “SISCESCO”, lo administra el Ministerio Público. Las herramientas desarrolladas facilitan la recolección de datos, fortalecen la estrategia de investigación de casos de explotación sexual y sirven como apoyo al Ministerio Público para el diseño de políticas que combaten esos delitos. Existe interés, por parte de Honduras, para involucrarse en un futuro próximo en esta iniciativa.14 Actualmente, el proyecto “SISCESCO” se encuentra haciendo ajustes a sus programas informáticos para un pronto relanzamiento.

Aun con todas esas dificultades, para identificar rutas específicas de trata de personas en la región, y con la necesidad de guardar su confidencialidad para efectos de investigación, hay estudios previos que permiten realizar mapeos generales de algunas rutas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.15 Así, mientras que Costa Rica es uno de los países con mayor recepción de turismo sexual en el ámbito regional,

14) Entrevistas realizadas a Ivania Monge, funcionaria de la Fundación Paniamor, el 17 de abril y el 4 de noviembre de 2008, San José, Costa Rica. De acuerdo con la información suministrada, este instrumento permite también:
-Identificar patrones de delitos y de perfiles de los tratantes;
-Ayudar en la elaboración de factores de riesgo;
-Facilitar acuerdos de cooperación bilateral y regional;

15) Pueden consultarse, entre otros: Instituto Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de De Paul (IHRLI 2003, 2002); Organización Internacional del Trabajo y su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (OIT 2003); Covenant House o Casa Alianza (2003, 2003a) y otros estudios regionales que se encuentran en proceso de ejecución con apoyo de OIM y el BID.
Nicaragua es uno de los países proveedores de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de niñas y niños con destinos a lo largo de América Central. Por su parte, Honduras, Guatemala y México constituyen todos países de punto de encuentro donde las personas son enviadas, para luego ser transportadas a un tercer país, usualmente a los Estados Unidos de América o a Canadá.16

---


17) Tomado y adaptado de: Carranza, Elías y Woodbridge, Ronald. Trata de Seres Humanos especialmente Mujeres, Niñas y Niños. Ibid.
1.2.5 Causas sociales y factores de riesgo de la trata de personas

Existen causas y factores de riesgo de carácter estructural, así como circunstancial, que van de la mano con la historia de vida de cada una de las víctimas de la trata de personas en la región centroamericana. Esos elementos personales están influenciados por aspectos estructurales como la educación, la cultura y los patrones de conducta que reflejan relaciones ancestrales de dominio entre géneros, como son el machismo, la violencia física, psicológica y sexual.

La pobreza, la exclusión y la ausencia de políticas estatales en los países de la región, particularmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en materia de salud, educación y trabajo, son disparadores de la trata de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida. Algunos datos que fundamentan esa situación, proporcionados por el Informe del Estado de la Región 18, son:

- En su mayoría, los países de la región son expulsores netos de población. Sólo Costa Rica y Panamá tuvieron saldos migratorios positivos durante el período 1995-2005;
- En el 2007, las remesas familiares ascendieron a 12.180 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el 2000. La participación de Honduras y Guatemala en el total regional se duplicó durante ese periodo, pues pasó del 29% al 56%;
- En ausencia de remesas, el número absoluto de hogares en condición de pobreza en el istmo se incrementaría en 305.715, lo que implicaría un aumento del 3,5% en la incidencia de la pobreza en el ámbito regional;
- Las personas jefas de hogares, receptoras de remesas, tienen una tasa de desempleo mayor que las personas jefas de hogares no receptoras; y,

La protección de los derechos de la población migrante es débil. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes. Existe un alto subregistro de las violaciones a los derechos de las personas migrantes. Ello está relacionado con el desconocimiento de los propios migrantes acerca de sus derechos y el temor a denunciar, por su condición de indocumentados.

Las causas de esta problemática regional se presentan en forma resumida, por medio de las siguientes manifestaciones:

• Estructurales de tipo económico (pobreza, desempleo y educación) relacionadas con carencias y falta de oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres pobres;
• Ausencia de políticas públicas adecuadas para prevenir la trata de personas. Sin embargo, es importante resaltar que hay una tendencia reciente a diseñar planes o políticas públicas en materia de trata de personas, especialmente durante el último año (El Salvador, Costa Rica y Guatemala), lo cual requiere algún tiempo, para hacer una evaluación de impacto;
• Falta de adecuación y aplicación de la legislación penal, en materia de delincuencia organizada;
• Ineficacia de las instancias judiciales y administrativas en la fase de persecución y penalización;
• Existencia de redes delictivas organizadas;
• Falta de controles migratorios apropiados;
• Auge del turismo sexual;
• Violencia sexual e intrafamiliar, y;
• Drogadicción.

1.3 Trata de personas como fenómeno de delincuencia organizada transnacional

La trata de personas, especialmente de mujeres, niños, niñas y adolescentes, constituye un fenómeno social y criminal de alto impacto en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino. La necesidad de buscar mejores condiciones de vida de estas poblaciones es aprovechada por grupos delictivos organizados que, al recurrir al engaño, a la amenaza, al uso de la fuerza, al rapto y a otros medios, capitan, contratan, transportan, trasladan, acogen o reciben a estas personas con fines de explotación
sexual y laboral dentro y fuera de la región y las someten, en algunos casos, a regímenes de esclavitud y servidumbre. Estos mismos grupos delictivos organizados actúan como intermediarios o agentes facilitadores en la escala obligada en territorio centroamericano y/o mexicano de las víctimas de trata de personas de países de la región, con destino a los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá o Europa.

Por tener una naturaleza preferentemente transnacional, la trata de personas y la concatenación de acciones continuadas y logísticamente organizadas, es un fenómeno que depende, para el cumplimiento de sus fines, de una estructura de delincuencia organizada transnacional con ventajas económicas y materiales que hacen más compleja su identificación y combate. Si a ello se une, el uso de la violencia y la amenaza como parte del modus operandi para evitar la denuncia, investigación y persecución, no hay duda de que los órganos de investigación y procuración de justicia se encuentran en una situación asimétrica, para poder tener resultados tangibles en el combate a la impunidad.

A ello se agrega que los grupos delictivos organizados, que practican la trata de personas en la región, también participan de otro tipo de delitos similares como complemento (tráfico ilícito de drogas, armas, contrabando y otros), o utilizan la trata de personas para diversificar sus actividades. Paralelamente, van creado plataformas de “blanqueo” de esas actividades ilícitas, por medio de la comisión de otros delitos como el lavado de activos, corrupción de funcionarios, extorsiones y amenazas, entre otros.

La rentabilidad del “negocio” de la trata de personas para cualquier fin y la “licitud” de algunas actividades de explotación sexual hacen que la cantidad de organizaciones que intervienen se hayan ampliado. En esta cadena de actos se han involucrado otros actores intermediarios como transportistas, hoteleros, empresas turísticas u otras, lo que provoca mayores complicaciones en la determinación de responsables y en la persecución penal del delito como un todo, para disminuirse así las opciones de criminalizar a los grupos delictivos organizados.

Todo lo anterior requiere la aplicación integral y traducción en legislación nacional de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con el objetivo de dotar a los órganos de investigación y procuración de justicia de herramientas novedosas, recursos y todo tipo de medios que permitan disminuir las asimetrías entre esas instituciones y los grupos delictivos organizados.
1.4 Dificultades y riesgos en el logro de los objetivos del estudio regional

Entre las dificultades y riesgos para cumplir los objetivos de este estudio regional, en relación con el fortalecimiento de las capacidades para abordar el tema de trata de personas, están:

- el desarrollo heterogéneo del tema en la región;
- las limitaciones particulares de cada país involucrado para dedicar el mismo nivel de compromiso institucional, con miras a implementar las recomendaciones;
- la falta de continuidad del personal que reciba capacitación;
- la incertidumbre sobre el flujo de recursos adicionales para el proyecto de UNODC; y,
- la dificultad de incorporar a México como país signatario del proyecto.

Otras limitaciones que se aplican a este estudio:

Los elementos reflejados en los estudios nacionales están basados en conocimiento recolectado de la misma comunidad que combate la trata de personas en esos países y por ende, la información está sujeta a sesgos, prejuicios, y conocimiento convencional. Se ha realizado un esfuerzo para que ésta sea lo más imparcial posible.

La fase de recolección de información de este estudio regional fue corta, tomando en cuenta el número de países y la complejidad de las situaciones, por lo que el período restringe el rango de información en el cual fue realizado el diagnóstico. Aún así, aunque luego de la fase de recolección fueron aprobadas leyes y políticas nacionales para combatir la trata de personas en algunos países, se ha pospuesto la edición final lo más posible para que estos importantes insumos fueran incorporados.

Una limitación seria está relacionada con los contextos nacionales propios de cada país, así como de vicisitudes institucionales y sus propios ritmos. Por ejemplo:

En Belice hubo elecciones presidenciales durante el período de esta investigación (febrero de 2008). Con el triunfo del partido de oposición, se inició una administración acompañada de un cambio de oficiales con nuevos ministros, fiscales generales y un nuevo comisionado de policía. El nuevo gabinete no estuvo inmediatamente disponible, para las entrevistas y el análisis FODA, sino hasta finales del mes de abril de 2008.
En Guatemala hubo cambio de Fiscal General y en agosto, fue elaborado y presentado un proyecto de Ley sobre Trata de Personas, el cual se encuentra en fase de debate. Todos esos hechos obligaron a incluir información y valoración sobre esos importantes acontecimientos para que el estudio no quedara desactualizado, al momento de su publicación y lanzamiento.

En Panamá, a partir de mayo-junio, fuera del lapso del trabajo de campo, entró en vigencia la reforma judicial penal, lo cual modificó aspectos procesales y sustantivos de la persecución de la trata de personas.

No obstante, este tipo de acontecimientos siempre ocurren y forman parte de las variables por considerar y, como tales, permiten y obligan a ser comprensivos de cómo el tema de trata de personas es complejo y está sujeto a todo tipo de afectaciones, incluso de carácter político institucional.
En este capítulo se presenta la valoración regional de las capacidades de las policías “preventivas” en materia de intervención e investigación de los delitos de trata de personas, en el entendido de que estos cuerpos de seguridad son las instituciones de primer contacto con las víctimas y con los escenarios de delito. Asimismo, se confirma su papel relevante como entidades auxiliares de la investigación judicial en algunas de las fases de la investigación, sobre todo en aquellos países donde la policía investigativa está adscrita a la policía nacional.

2.1 Componente legal

El componente legal relacionado con el papel de la función policial, tanto preventiva como investigativa, en materia de trata de personas, pasa por la tipificación de la trata de personas como delito perseguible conforme al ius puniendi que tienen los Estados.

19) Hay dos escenarios distintos en la estructuración de las policías de investigación judicial en los países de América Central, según sea que la policía que realiza investigación es totalmente independiente de la policía nacional civil (Costa Rica) o es un departamento adscrito a la policía civil, que es como funciona en el resto de los países de la región. Panamá tenía una policía técnica judicial similar a Costa Rica, pero mediante la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 se creó la Dirección de Investigación Judicial, adscrita a la policía nacional, sustituyendo a la policía técnica judicial y sus funciones. Guatemala tiene un modelo mixto, donde la PNC tiene un departamento especializado de investigación con su propio laboratorio, pero también hay una división de investigación criminal no policial adscrita directamente al Ministerio Público. Cualquiera sea el modelo, en este capítulo se hace énfasis en la labor meramente policial y de primer contacto en delitos de trata de personas en casos de flagrancia –donde el Ministerio Público y la policía de investigación intervienen normalmente hasta momentos posteriores al arribo de la policía preventiva–, y a los casos donde la intervención policial judicial se hace fuera de la flagrancia, es decir, mediante operativos fiscales y judiciales predeterminados en el marco de una investigación previa. En uno u otro caso, las actuaciones policiales para situaciones de trata de personas difieren en cuanto a intervención inmediata, asistencia y protección a las víctimas y la investigación judicial propiamente dicha.

20) En el capítulo IV de este estudio se hace un análisis riguroso sobre el delito de trata de personas en los distintos países de la región, su adecuación parcial respecto de la definición del Protocolo de Palermo y se sultan las falencias y recomendaciones para mejorar esa normativa en general.
En el ámbito policial, los agentes oficiales deben tener un conocimiento básico del delito de trata de personas, así como de su caracterización mediante capacitación y protocolos de actuación policial con el fin de adoptar prácticas adecuadas para manejar los escenarios del delito, la custodia de la prueba y realizar actividades de investigación como entidad auxiliar del Ministerio Público, cuando procede. Así, el marco legal sobre la trata de personas es común para todas las entidades que investigan y juzgan ese delito con la salvedad de la adopción de algunas ordenanzas o reglamentaciones internas para mejorar y coordinar prácticas de investigación, tanto desde la competencia propiamente policial, como desde la función de coordinación con otras instituciones involucradas.

El hallazgo común ha sido la creación de unidades especiales de investigación de delitos de trata de personas o de delincuencia organizada, en las que las policías ponen un especial énfasis en métodos de investigación y de procedimiento más calificado que para otros delitos ordinarios, en función de la gravedad de los hechos; pero, sobre todo, por los recursos casi ilimitados y la manera de operar de la delincuencia organizada transnacional.

En ese contexto, también hay una normativa especial respecto de la firma de tratados o convenios de cooperación y asistencia recíproca entre sus homólogos, para coordinar actividades de combate de la trata de personas y la delincuencia organizada. Esas iniciativas se analizan en el capítulo VI de este estudio.

### 2.2 Componente técnico operativo, recursos humanos y tecnológicos

Los ministerios de seguridad o de gobernación, según sea el caso en cada país, tienen a su cargo el manejo de las policías civiles, entendidas éstas como las entidades responsables de prevenir y combatir la delincuencia. En la mayoría de los países, las policías técnicas judiciales dependen de la policía civil y en otros, del poder judicial.

Independientemente de esa organización administrativa, las policías civiles (preventivas) tienen un mandato que les obliga a combatir todo tipo de delincuencia y en especial, la delincuencia organizada, razón por la cual deben trabajar de manera conjunta y coordinada con los ministerios públicos, así como con las policías judiciales y con otros actores no gubernamentales como las instituciones de atención a la niñez, a la adolescencia, a las mujeres y a las personas migrantes.
Las policías civiles en América Central tienen en ejecución planes de acción, con enfoque de “policía comunitaria” o “policía de proximidad”, que son viables para abordar el tema de la delincuencia desde la prevención de la trata de personas con la conjunción de esfuerzos de todos los sectores interesados, incluidas las comunidades organizadas. Estas iniciativas deben ser analizadas a fin de promover su ampliación.

A partir de esas propuestas, el tema del combate contra la trata de personas cobra un interés marcado debido a que uno de los principales medios de eficiencia y eficacia policial y judicial depende de los distintos niveles de información que faciliten los particulares, para realizar operativos policiales y judiciales sorpresivos que desmantelen grupos delictivos organizados de trata de personas y para identificar rutas de trata, u otros.

Igualmente, las policías civiles forman parte de las distintas mesas nacionales sobre trata de personas, lo que las hace jugar un papel articulador vital para asumir liderazgo en investigación e inteligencia policial, que es una de las maneras más apropiadas de anticipar el combate de la delincuencia organizada. Este papel de la policía en las mesas nacionales, tiene trascendencia transversal; pero en algunos casos, asume inclusive liderazgo interinstitucional.

Por otra parte, en todos los países que forman parte de este estudio, las autoridades policiales han creado oficinas, unidades o departamentos especializados en la investigación de trata de personas o en materias afines como el delito organizado transnacional.

A continuación, se indican las instancias policiales responsables de combatir el delito de trata de personas, según cada país: (ver cuadro siguiente)

---

21) Ver Capítulo VIII.
22) En el caso de Costa Rica, es precisamente el Ministerio de Gobernación y de Seguridad Pública el que coordina la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.
Aún con ese valor agregado, el principal problema de las policías civiles está en sus limitadas capacidades institucionales para asumir con mayor eficacia la investigación de los delitos de trata de personas, desde su doble competencia: la prevención del delito y la investigación auxiliar en casos de trata de personas, conforme a la normativa y reglamentación competentes.

De los estudios nacionales y de los talleres FODA, realizados con las policías civiles, se destacan aspectos positivos que marcan una tendencia a mejorar las capacidades

---

23) Dedicada a investigar los casos de trata de personas, rescatar a las víctimas y arrestar a los tratantes.
institucionales en el combate y la investigación de la trata de personas. El análisis de la información arroja los siguientes hallazgos como fortalezas (interna) y oportunidades (situaciones externas y de contexto).

Aunado a esas fortalezas institucionales, existen oportunidades que deben ser maximizadas por parte de las policías nacionales centroamericanas. Si bien las oportunidades pueden resultar imponderables y no dependen directamente del aparato policial, su identificación y planeamiento estratégico deben tener una visión integral de largo plazo, donde también sean considerados aspectos políticos. Hay oportunidades regionales y nacionales que favorecen la investigación de la trata de personas desde la función policial, aunque muchas de ellas dependen de la cooperación multilateral, bilateral y horizontal para su ejecución.

A continuación, se identifican los componentes financieros, tecnológicos y de recursos humanos en relación con las capacidades institucionales de las policías nacionales, en materia de trata de personas, así como las respectivas recomendaciones para su mejoramiento.

---

24) El contenido de los análisis FODA contiene la información recopilada de todos los países. No todos los países cuentan, o carecen, de la misma información. Para mayor detalle favor remitirse a los estudios nacionales en el CD anexo a este estudio.
## Oportunidades de las policías nacionales

- Las principales oportunidades nacionales dependen de la elaboración de nuevos marcos legales para combatir la delincuencia organizada y en especial, del compromiso de las autoridades políticas para darles contenido económico suficiente.
- Presencia y compromiso de agencias de cooperación internacional que apoyan el combate contra la trata de personas y otros temas afines para el fortalecimiento de la función policial y los derechos humanos;
- Convenios regionales y bilaterales entre instituciones policiales para la cooperación y asistencia mutua (cooperación horizontal) incluidas actividades de capacitación, becas, donaciones, intercambios y pasantías profesionales y una agenda común para compartir experiencias en el combate de la delincuencia organizada;
- Existencia de mesas nacionales interinstitucionales para combatir la trata de personas en casi todos los países de la región (en Panamá opera la mesa sobre ESC que también involucra la trata de personas);
- Marcos legales especializados en el combate de la delincuencia organizada y de la trata de personas. Algunos de ellos en proceso de revisión y reforma;
- Oficina regional de INTERPOL y mecanismos de cooperación para compartir información logística, bases de datos, procesos de extradición y otros;
- Convenios interinstitucionales entre ministerios públicos, policías y otras instituciones públicas para apoyar la investigación de casos de trata de personas y brindar asistencia y apoyo a las víctimas;
- Convenios con agencias donantes, entidades académicas y organizaciones de la sociedad civil que apoyan el combate de la delincuencia organizada;
- Políticas de intercambio de información de inteligencia entre entidades policiales y militares con miras a cooperar en la investigación y procuración de justicia de casos de trata de personas;
- Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica como instancia regional con una agenda común para coordinar actividades de prevención y combate contra la trata de personas, y;
- Sistema Estadístico Policial de Centroamérica, México y el Caribe (SEPOLPAC) normalizado que permite mejorar el intercambio de información policial.

A pesar de las fortalezas y oportunidades descritas, los riesgos que generan las debilidades y amenazas son evidentes y muestran las verdaderas asimetrías de la lucha que enfrentan las instituciones policiales y judiciales, con respecto a los grupos delictivos organizados.

© Mauricio Palos
## Debilidades de las policías nacionales y acciones para combatirlas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Debilidades</th>
<th>Acciones recomendadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Insuficiente personal policial para dar cobertura de seguridad ciudadana a nivel nacional.</td>
<td>Incrementar personal y agilizar y profesionalizar procesos de selección.</td>
</tr>
<tr>
<td>Casos o situaciones de corrupción:</td>
<td>• Mejorar procesos de auditorías y controles internos, revisar políticas de reclutamiento, salarios y condiciones idóneas para que los agentes policiales tengan incentivos suficientes para ejercer sus cargos con dignidad y opciones de proyecto de vida;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Infiltración de la delincuencia organizada transnacional en cuadros estratégicos de la policía;</td>
<td>• Campañas nacionales e institucionales de sensibilización para impulsar la denuncia de casos de corrupción y de infiltración de crimen organizado, y;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Fuga de información en procesos de investigación, y;</td>
<td>• Capacitar y sensibilizar sobre el combate a la corrupción como un eje transversal de la función policial.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Obstaculización de diligencias sorpresivas (allanamientos, incautación de bienes, levantamiento de pruebas, otros).</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Recursos económicos y presupuestos escasos para adquirir equipo y tecnología de punta que permitan avanzar y adelantar investigaciones de inteligencia para documentar casos de trata de personas.</td>
<td>Revisar líneas presupuestarias asignadas a la policía para el combate de la delincuencia organizada para:</td>
</tr>
<tr>
<td>• Redefinir prioridades con esos recursos limitados;</td>
<td>• Maximizar recursos hacia capacitación y especialización en la investigación y combate de la delincuencia organizada transnacional y de la trata de personas, y;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Maximizar recursos hacia capacitación y especialización en la investigación y combate de la delincuencia organizada transnacional y de la trata de personas, y;</td>
<td>• Elaborar un plan presupuestario futuro con clara justificación e indicadores que permitan la contratación de personal, y adquisición de plataforma tecnológica y equipo adecuado para mejorar el combate de la trata de personas desde la función policial.</td>
</tr>
<tr>
<td>Concentración de los servicios de investigación en las capitales.</td>
<td>Descentralizar los servicios de investigación mediante una mejor plataforma informática y de manejo seguro de datos.</td>
</tr>
<tr>
<td>Deficiente manejo de la escena del crimen y de los distintos protocolos de actuación para preservar la custodia de pruebas.</td>
<td>Revisar y conformar un plan para capacitar y dotar de suficiente personal y equipo especializado a cuerpos policiales de investigación que cooperan con el MP en la escena del delito.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficiente equipo logístico para investigaciones. Escasos medios de transporte fluvial y aéreo en países que lo requieren por su geografía. Insuficiente cuota para adquirir combustible para patrullaje. Se requiere de localizadores GPS satelitales, uniformes, botas y equipo de seguridad (chalecos antibalas).</td>
<td>Compra de vehículos automotrices, fluviales y aéreos y equipamiento de talleres de mantenimiento. Compra de equipo personal acorde con operativos policiales complejos.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de viáticos o alimentación insuficiente.</td>
<td>Asegurar línea presupuestaria para esos fines.</td>
</tr>
<tr>
<td>Pocas municiones (en algunos países, agentes policiales deben reponer municiones usadas en operativos).</td>
<td>Aumentar presupuesto para municiones y mejorar e intensificar entrenamientos para un adecuado aprovechamiento del arsenal policial.</td>
</tr>
<tr>
<td>Restringida presencia policial en aeropuertos y puntos de ruta de trata estratégicos.</td>
<td>Mejorar cobertura policial en aeropuertos y otros sitios de riesgo de trata y coordinar operativos con autoridades de aviación y afines.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

25) Estos hallazgos y recomendaciones se recogen en las conclusiones y recomendaciones finales del estudio, tal y como se explica en ese apartado. Lo mismo aplica para los cuadros subsiguientes.
Inadecuado manejo de las relaciones entre agentes policiales y víctimas de trata de personas:
- Desconocimiento de procedimientos por seguir en un caso de trata;
- Revictimización de las personas que han sido objeto de trata dentro del proceso de investigación policial, y;
- Falta de implementación de sistemas para la salud mental del personal que está directamente involucrado con víctimas de trata de personas.

Elaborar o reestructurar módulos de capacitación y sensibilización policial en procesos para investigar, que incluyan técnicas de actuación, trato adecuado a víctimas, entre otros, y fortalecer medidas de apoyo psicológico y contención a agentes policiales que tienen mayor contacto con víctimas de trata.

Actividades y funciones asignadas a las policías que distraen recursos financieros y humanos que podrían ser direccionados al combate de la delincuencia organizada (en algunos países, le corresponde a la policía dotar de seguridad a centros penitenciarios, cuando deberían hacerlo las autoridades penitenciarias. También consumen mucho tiempo y recursos en distribución de correspondencia y de notificaciones judiciales y de otra naturaleza).

Realizar un mapeo para evaluar las funciones policiales que podrían ser transferidas a otras autoridades.

Problema general de infraestructura policial antigua e insuficiente.

Realizar una evaluación integral de las instalaciones policiales, especialmente de aquellas donde se custodia a víctimas y victimarios de trata de personas para mejorar sus condiciones de seguridad y de atención, según el caso.

A la par de esas debilidades, muchas de las cuales son de carácter estructural, hay situaciones externas que debilitan su funcionamiento en el ámbito de la investigación y combate contra la trata de personas. Además de las necesidades identificadas, existen otros riesgos externos que se convierten en amenazas, para su mejor funcionamiento.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Amenazas</th>
<th>Acciones recomendadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Temor de la población a presentar denuncias de trata de personas.</td>
<td>Desarrollar campañas de sensibilización sobre los graves efectos y consecuencias del delito de trata de personas y el papel de la sociedad en su combate; Mejorar canales de confianza, de información y de confidencialidad entre la policía y la comunidad (policía comunitaria, por ejemplo).</td>
</tr>
<tr>
<td>Flujo de transmigrantes indocumentados por América Central como territorio de paso hacia México.</td>
<td>Mejorar medios de verificación de rutas de trata y tráfico y fortalecer intercambio de información interfronteriza.</td>
</tr>
<tr>
<td>Altos niveles de impunidad en casos de trata de personas por investigaciones policiales y judiciales insuficientes e ineffectivas.</td>
<td>Mejorar planes de capacitación y sensibilización sobre técnicas de investigación policial para casos de trata de personas y elaborar protocolos de actuación y metodologías novedosas.</td>
</tr>
<tr>
<td>Injerencia de personalidades públicas en algunas decisiones policiales.</td>
<td>Revisar normativa y prácticas que permiten la intromisión del personal y políticos en investigaciones de delincuencia organizada transnacional para eliminar su injerencia.</td>
</tr>
<tr>
<td>Pérdida de credibilidad de la policía.</td>
<td>Elaborar, mejorar e implementar planes de participación y legitimación de actividades policiales contra la delincuencia organizada transnacional con enfoque comunitario.</td>
</tr>
<tr>
<td>Atentados, amenazas y represalias contra agentes policiales que combaten la delincuencia organizada.</td>
<td>Crear y fortalecer programas de protección al personal encargado de investigar y combatir la delincuencia organizada.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2.3 Componente financiero

Las policías de América Central comparten el mismo problema estructural: la falta de recursos suficientes para combatir con eficacia la delincuencia en general y con mayor razón, la delincuencia organizada transnacional. De hecho, no fue posible obtener un presupuesto policial desagregado para identificar la línea presupuestaria que se destina a combatir la trata de personas.

Problemas comunes tienen que ver con falta de equipo de protección personal, vehículos para su movilización, capacitación, recursos tecnológicos, bajas remuneraciones, entre otros. Si a ello se agrega la necesidad de tener mayores recursos y medios para combatir a un actor con un perfil muy alto en cuestión de recursos, información, contactos y organización, se tiene un escenario asimétrico de la lucha de la policía contra la delincuencia organizada transnacional.

Según el análisis de las capacidades de las policías de América Central, en los cuadros de los talleres FODA consolidados, la mayoría de las recomendaciones tienen que ver con un componente financiero, ya sea para contratar y capacitar a personal policial, como para dotarlos de equipo tecnológico y de herramientas básicas para ejercer la función policial. Lamentablemente, casi todos los problemas y soluciones identificadas tienen un componente económico.

Se requiere una estrategia político institucional para que la policía proyecte un presupuesto integrado, por lo menos referencialmente, con los presupuestos de otras instituciones que investigan y juzgan el delito de trata de personas y no como una iniciativa independiente.

2.4 Componente político institucional

Desde la óptica de la necesidad de instrumentar una política nacional para combatir la trata de personas de manera integral, el papel de la policía es fundamental como entidad articuladora de ese combate desde la prevención del delito y desde la acción reactiva en su persecución policial (función reactiva). Sin duda, la coordinación interinstitucional e interagencial se convierte en la principal estrategia para esos fines. Lo mismo ocurre con el papel de la policía como entidad investigadora de los casos de trata de personas, desde los distintos ángulos policiales.
La forma en que la policía ha asumido el combate contra la trata de personas, que ha sido incorporada en todos los países como parte de las mesas nacionales para combatir ese fenómeno, la convierte en un pilar en las situaciones de primer contacto entre las víctimas y las autoridades nacionales. Esa circunstancia le permite tener información privilegiada sobre la realidad de la trata de personas en cada departamento, provincia o municipio. Sin embargo, la mejor manera de aprovechar esa fortaleza es mediante el trabajo conjunto dentro de una política general de combate de trata de personas, que aún no ha sido articulada en todos los países estudiados, excepto en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, incluso en esos países, no es suficiente la existencia de esa iniciativa, si no está acompañada de compromisos tangibles para garantizar su instrumentación. En ese contexto, la policía es la institución más vulnerable ya que le corresponde tener siempre capacidad de respuesta ante la delincuencia, sin que pueda justificar omisión o inoperancia.

Al hacer una nueva lectura del papel policial en el contexto de lo que debería ser una política criminal de trata de personas, surge la necesidad de que las policías nacionales asuman con mayor relevancia y empeño las siguientes actividades con enfoque preventivo e integrador:

- Hacer cumplir la ley con claridad en el balance de derechos de las víctimas y victimarios de trata de personas, al privilegiar espacios de prevención policial;
- Actuar en el combate de la trata de personas con visión integral para incorporar a los miembros de las comunidades como colaboradores permanentes;
- Prestar toda la asistencia apropiada a las víctimas del delito, que se encuentren bajo su custodia inicial, y entablar los contactos y apoyos interinstitucionales para generar respuestas rápidas de attención y protección;
- Apoyar en el combate de las causas generadoras de trata de personas, mediante su rol articulador de iniciativas derivadas de los planes de las policías comunitarias o de proximidad;
- Revisar y reestructurar los planes policiales de combate contra la trata de personas y actualizarlos de manera conjunta con otros actores institucionales con que se relaciona, y;
- Mantener instancias de monitoreo y seguimiento de acciones policiales asignadas en el contexto de los acuerdos de política pública de cada país.
En este capítulo se analizan las capacidades de los ministerios públicos en su función específica de perseguir e investigar los delitos de trata de personas y algunas otras actividades colaterales, como protección de víctimas y testigos, cooperación horizontal entre pares para intercambio de información y utilización de instrumentos procesales novedosos para mejorar las técnicas de investigación.

3.1 Componente legal

Los compromisos adquiridos, a raíz de la firma y ratificación de la Convención y el Protocolo de Palermo, así como la presión de varios sectores nacionales e internacionales, han incidido para que los Estados reformen sus códigos penales y adopten legislación específica contra la trata de personas, como parte de la obligación internacional de adecuación normativa. Sin embargo, no todas estas nuevas disposiciones contienen todos los elementos que configuran el tipo penal previsto en esos instrumentos ni son compatibles entre la normativa de los países. Tampoco han adoptado otras medidas de carácter integral para combatir y prevenir la trata de personas desde una adecuada política criminal, cooperación entre Estados y atención a las víctimas de este delito.

Por su carácter transnacional, esta falta de operatividad legislativa e institucional, sumada a las dificultades prácticas para el establecimiento de equipos coordinados adecuadamente para la investigación, así como los obstáculos para implementar de forma debida los mecanismos de asistencia judicial recíproca previstos en esos tratados, entorpece las acciones de prevención, investigación y juzgamiento de los responsables de la trata de personas en la región.
Si bien todos los países de la región cuentan con disposiciones mínimas para combatir la trata de personas, ya sea en sus códigos penales o en instrumentos jurídicos independientes que sirven de base para la investigación de casos, el juzgamiento y la condena de grupos delictivos organizados dedicados a esa actividad, es necesario que adecuen esa normativa con el fin de abordar todos los aspectos de la trata de personas y no solamente, desde la perspectiva de la ESC de menores de edad, que es una de las deficiencias tipológicas que se mantienen en algunos de los países, tal y como se mencionan en este capítulo.

Por ejemplo, en Nicaragua, el 10 de julio del año 2008 entró en vigencia la Ley No. 641 Código Penal, el cual tipificó en sus artículos 182, 212, 315 y 346, tanto el delito de trata de personas como otros conexos (celebración ilegal de matrimonio, discriminación, servidumbre, explotación, tráfico y extracción de órganos y tejidos humanos). En Costa Rica y Guatemala, se debate actualmente una reforma penal que involucra también a la trata de personas. En el siguiente capítulo se analizan, en relación con los tipos penales de la trata de personas, cada uno de los países estudiados.

Por otra parte, un tema importante que surge al no haber una plena asimilación de los tipos penales sobre trata de personas, en las distintas legislaciones nacionales, es el de los procesos de extradición como parte de las investigaciones de casos de trata de personas, pues para esos asuntos opera el principio de la “doble incriminación”. Si no hay similitud en las acciones por perseguir, las solicitudes de extradición de las personas acusadas podrían ser rechazadas conforme a la normativa nacional o a los tratados de extradición vigentes que reconocen aquel principio como presupuesto necesario para extraditar.

La importancia del aspecto legal del delito de trata de personas es medular desde el inicio de su investigación criminal. Una incorrecta interpretación de la norma podría redirigir la investigación hacia otros tipos penales conexos y generar impunidad o la aplicación de una pena insuficiente, para la gravedad que implica un caso de trata de personas. Por ello, en el capítulo IV de este estudio, se realiza un análisis más detallado sobre el delito de la trata de personas, según los estándares internacionales.

### 3.2 Componente técnico operativo, recursos humanos y tecnológicos

En América Central, de igual manera que en el resto de América Latina, se ha venido implementando el cambio de los sistemas procesales penales inquisitivos a los acusatorios, lo que ha conllevado importantes reformas legales e institucionales, especialmente
relacionadas con la nueva asignación de roles para los órganos de persecución penal, los policiales, y los operadores judiciales. En este nuevo marco, les corresponde a los ministerios públicos conducir la investigación penal con apoyo de la policía técnica y estructurar el caso para remitirlo al órgano judicial, el cual emite sentencia. Esta reorganización de competencias y funciones representa, en la práctica, varios problemas como la falta de claridad de los roles institucionales, las dificultades cotidianas que implica el trabajo en equipo y las luchas institucionales de poder por el control de estos procesos.

A pesar de ello, hay un balance positivo en los ministerios públicos respecto a una mayor atención al combate de la trata de personas, desde la competencia de las distintas entidades que investigan ese delito. Esos avances fortalecen el trabajo de cada Ministerio Público, especialmente en lo que se refiere a marco legal, cooperación interinstitucional y algunas políticas o planes para combatir la trata de personas.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema, mantienen una posición de auditoría social y están cada vez más incorporadas en la agenda nacional para combatir la trata de personas, no sólo por ser parte u observadores de las mesas nacionales de trata de personas, sino porque brindan servicios complementarios a las obligaciones del Estado, especialmente en lo que tiene que ver con atención a víctimas de trata de personas, mediante provisión de alojamiento, denuncia y documentación de casos.

De la misma manera, son varios los ejemplos que muestran una tendencia de ejecución de las principales obligaciones contenidas en el Protocolo de Palermo, especialmente con respecto a la obligación de prevención de la trata de personas, donde destacan los planes y acciones derivados de las agendas de las mesas nacionales de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como de la obligación de mejorar la persecución y procuración de justicia desde la reforma penal, ya que todos los países de la región han hecho modificaciones a sus códigos penales o, bien, tienen proyectos de ley en proceso de discusión (Costa Rica y Guatemala). En todos los países de la región -excepto Belice que es Sistema Common Law- existe una estructura jurídico-institucional similar en el contexto de la administración de justicia que incluye la investigación, el procesamiento y el juzgamiento del delito de trata de personas.

Los rasgos comunes son los siguientes:

- Los procesos de investigación pueden iniciar por la vía de la flagrancia o por la denuncia. En el caso de la flagrancia, el papel de la policía preventiva es vital ya que, como se ha indicado, es el personal que tiene el primer contacto con las víctimas del
delito de trata de personas y con los victimarios, así como tiene el delicado trabajo de preservar la escena del crimen y la custodia de la cadena de prueba. Sin embargo, lo fundamental en esta etapa es la adopción de medidas inmediatas de protección a las víctimas de trata de personas y la habilitación de un mecanismo de asistencia a corto, mediano y largo plazo. Si el proceso inicia por la vía de denuncia, y no por flagrancia, el papel más activo lo asume, en esa primera instancia, el Ministerio Público como rector de la investigación criminal, con el auxilio de la policía de investigación o del cuerpo policial al que le corresponda ejercer esa función.

- En el marco de la transición del modelo inquisitivo al acusatorio o mixto, implica, entre otras cosas, que el principal papel en la investigación judicial lo asume el Ministerio Público (investigación preliminar). En esta etapa procesal, hay una ruta crítica respecto a la atención y protección a la víctima de trata de personas, debido a que su testimonio y su comparecencia en el juicio, son diligencias básicas para garantizar los resultados del proceso. No obstante, una de las vicisitudes en esa fase de la investigación es que, si se está ante un caso de trata de personas de carácter internacional, la víctima, especialmente si es una persona menor de edad, podría ser expatriada a su país, ya sea por estar indocumentada o por lograr la reunificación familiar. En esos casos, en todos los sistemas jurídicos existe la institución procesal de la “prueba anticipada”, la cual es un instrumento vital para la investigación de la trata de personas, al permitir que se adelante la toma de un testimonio de la víctima o de testigo, sin tener que esperar hasta la realización del juicio oral.

No obstante, lo que resulta indiscutible es la existencia de un serio problema de efectividad y de eficacia de la investigación de los delitos de trata de personas, en todos los países de la región; de manera especial porque no siempre son procesados como casos de trata de personas. Ciertamente, hay una importante actividad de persecución criminal respecto a delitos con los que suele encubrirse la trata de personas, en particular cuando ésta se mueve dentro de los propósitos de explotación sexual. Lo cierto es que la identificación de los fenómenos de trata de personas es incierta, y no es posible determinar con claridad la cantidad de casos o de personas en esa situación.

Frente a ese escenario general, la respuesta más visible y reactiva al combate de la trata de personas, desde el ámbito de las instituciones que investigan ese delito, ha sido la creación de “fiscalías especiales” o unidades especializadas sobre trata de personas.

A continuación, se identifican las fiscalías o unidades especializadas para el combate de la trata de personas en los ministerios públicos, según sus recursos humanos, tecnológicos y presupuesto:
<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Fiscalía o unidad especial de trata de personas o delincuencia organizada</th>
<th>Recursos humanos</th>
<th>Recursos tecnológicos</th>
<th>Presupuesto</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>Direction of Public Prosecutions &amp; Solicitor General (DPP)</td>
<td>Información no disponible</td>
<td>N/D</td>
<td>No tiene presupuesto específico asignado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Fiscalía Adjunta contra la Violencia Doméstica y los Delitos Sexuales. Creada en el 2007. Inició sus operaciones el 7 de enero de 2008</td>
<td>1 Fiscal Adjunto 2 fiscales Auxiliares 1 asistente jurídico 1 auxiliar coordinador 5 auxiliares judiciales</td>
<td>SICESCO Programa que registra casos de delitos sexuales en cuenta. Sala de entrevistas con equipo especial para grabar en audio y video con respaldo (donado por la Embajada de Gran Bretaña). Todos los fiscales tienen su propia computadora. Acceso limitado a internet. Sólo hay un telefax. Tienen scanner y cámaras fotográficas.</td>
<td>No tiene presupuesto específico asignado</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>Fiscalía Especializada para el Combate de la Trata de Personas. Creada en septiembre de 2006. Antes, en el año 2004 habían iniciado funciones las unidades de tráfico y trata de personas. Asimismo, existen en las 19 Oficinas Fiscales Unidades de Delitos contra el Menor y la Mujer, las cuales son las encargadas de investigar todos los casos de trata interna.</td>
<td>3 fiscales</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Unidad contra la Trata de Personas de la Fiscalía de Sección contra el Crimen Organizado. Creada en 1998. Inició sus operaciones en octubre de 2007.</td>
<td>12 fiscales auxiliares</td>
<td>Todos los auxiliares tienen computadoras, y sólo el encargado de la Unidad tiene instalado internet.</td>
<td>El presupuesto se lo asignan al Ministerio Público y son estas las autoridades que determinan cuánto de presupuesto asignan a las diferentes Unidades. No hay información precisa sobre ese monto asignado a la Unidad contra la Trata de Personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>País</td>
<td>Descripción</td>
<td>Cuerpo Legal</td>
<td>Equipamiento</td>
<td>Presupuesto</td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>-------------</td>
<td>--------------</td>
<td>--------------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>Unidad contra los delitos de explotación sexual comercial y trata de niños, niñas y adolescentes. No se brindó información sobre fecha de creación</td>
<td>1 Fiscal 2 Procuradores (UNICEF) 3 Analistas de investigación criminal 2 Agentes de investigación criminal (DGIC)</td>
<td>cámara fotográfica digital cámara filmadora binoculares 4 computadoras 2 celulares</td>
<td>No tiene presupuesto específico asignado.</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>No hay una fiscalía o unidad específica contra la trata de personas, sino que las investigaciones son asumidas conjuntamente por: A. Unidad Especializada Delitos contra Violencia de Género. Creada el 2 de agosto de 2004 (se llamaba Unidad Especializada de Mujer, Niñez y Adolescencia). Cambió de nombre el 2 de julio de 2006. B. Unidad Especializada Anticorrupción y contra el Crimen Organizado. Creada por fusión realizada en noviembre de 2006 entre la Unidad de Crimen Organizado y la Unidad Especializada Anticorrupción.</td>
<td>1 Directora 2 Fiscales auxiliares 1 Asistente Fiscal</td>
<td>4 computadoras 1 impresora internet sólo en 1 computadora</td>
<td>No tiene presupuesto específico asignado.</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Tiene 13 fiscalías Especializadas en delitos contra la integridad, la libertad sexual y tráfico de personas. No se brindó información sobre fecha de creación Tiene una Dirección de Investigación Judicial, Sección Especializada en Explotación Sexual adscrita a la División de Delitos Sexuales y tiene una Sección de Tráfico de Personas dentro de la División de Delitos de Posesión y Tráfico Ilícito.</td>
<td>No tiene</td>
<td>No tiene presupuesto específico asignado.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
A pesar de este importante recurso de crear fiscalías o unidades expertas contra la trata de personas, preocupa la limitación de recursos humanos y materiales para su eficaz desenvolvimiento. Si bien se requiere un tratamiento especializado para combatir la trata de personas, ello no es suficiente si los ministerios públicos no tienen, en términos generales, las capacidades y los recursos materiales y humanos como parte del eje de fortalecimiento institucional propio de ese tipo de entidad, especialmente para combatir la delincuencia organizada.

Precisamente, uno de los principales valores agregados de este estudio regional, fue la realización de talleres FODA para la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los ministerios públicos en lo que atañe a investigación criminal de la trata de personas. La tabulación y el análisis de esa información se presentan en los siguientes cuadros consolidados. Todos los elementos son condicionantes para una detección de las principales oportunidades que deben ser maximizadas por cada una de las instituciones en análisis y que deben incidir en sus fortalezas específicas.

### FORTALEZAS DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

- Creciente número de debates públicos y sentencias condenatorias en casos de trata de personas (aún insuficientes en relación con la realidad del fenómeno);
- Fiscalías o unidades especializadas en la investigación de delitos de trata de personas o afines;
- Personal más especializado en técnicas de investigación de la delincuencia organizada transnacional, incluidos los casos de trata de personas;
- Sistemas de procesamiento de datos y plataformas tecnológicas que favorecen la sistematización de la información y el intercambio de información y cooperación (SICOMP en Guatemala);
- Herramientas electrónicas para la identificación de rutas de trata de personas (Proyecto SI CESCO en Costa Rica);
- Centralización de sistema de denuncias de casos de trata mediante el fortalecimiento de la línea telefónica “llama y vive” implementado por la Fundación Ricky Martin, el BID y OIM, e instituciones nacionales en varios de los países de la región, lo que ha permitido mayor cantidad de denuncias;
- Mejores canales de comunicación entre autoridades altas e intermedias;
- Capacitación internacional, intercambios, pasantías y becas a personal de los ministerios públicos;
- Mayor interrelación entre las distintas fiscalías para compartir experiencias;
- Escuela de Capacitación Fiscal;
- Publicaciones locales de manuales o protocolos de cooperación y de investigación sobre trata de personas, y;
- Administración de oficinas o unidades de atención a víctimas de delitos y, en algunos casos, de víctimas de delito de trata de personas.

---

26) Línea 911 en Costa Rica y El Salvador y Línea 133 en Nicaragua.
Siempre en la línea de aspectos que pueden fortalecer a los ministerios públicos, en el mejoramiento de su mandato como rector de la investigación criminal, se identificaron a lo largo de este estudio las siguientes oportunidades regionales:

**OPORTUNIDADES DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS**

- Reformas legales y procesales tendientes a combatir la delincuencia organizada transnacional, incluida la trata de personas (Costa Rica es el país más rezagado en materia de combate a la delincuencia organizada transnacional al no haberse aprobado todavía propuestas que se debaten en la Asamblea Legislativa);
- Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano que incluye una agenda regional sobre el combate de la trata de personas;
- Mesas nacionales sobre trata de personas en todos los países (excepto Panamá que tiene una mesa nacional sobre ESC), lo cual favorece el apoyo interinstitucional e interagencial en casos de investigación de trata de personas;
- Cooperación internacional traducida en convenios interinstitucionales e internacionales;
- Apoyo interinstitucional;
- Fortalecimiento tecnológico mediante nuevas herramientas de investigación;
- Tratados internacionales para combatir la trata de personas que han impulsado reformas legales y generación de políticas, planes y programas en esa materia, y;
- Emisión de políticas públicas para combatir la trata de personas (Guatemala, El Salvador y Costa Rica) con inclusión de un eje en materia de investigación criminal.

Al margen de ese y otros problemas institucionales, hay una serie de debilidades internas que es importante reconocer como obstáculos en la investigación de casos de trata de personas. Conforme a la metodología FODA, estas debilidades y amenazas deben ser identificadas para definir estrategias institucionales para su “minimización”.
### DEBILIDADES DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

<table>
<thead>
<tr>
<th>Debilidades</th>
<th>Recomendaciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Falta de recursos económicos, humanos y materiales para tener personal idóneo, medios y una plataforma técnica adecuada para labores de investigación y actividades de inteligencia para combatir la trata de personas y la delincuencia organizada.</td>
<td>Valorar la posibilidad de elevar las oficinas o unidades de trata de personas a rango de fiscales especializadas (cuando ello no ha ocurrido) y dotarlas de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios, mediante justificaciones presupuestarias adecuadas dentro de los procesos de aprobación del presupuesto para los ministerios públicos.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficientes asignaciones presupuestarias para implementar y garantizar la seguridad de las víctimas y testigos de trata de personas, mediante leyes y programas de protección que, si bien existen, todavía no tienen asignados recursos apropiados para esos fines.</td>
<td>Comprometer una línea presupuestaria permanente para sostener los programas de protección de víctimas y testigos de trata de personas y delincuencia organizada. Evaluar la conveniencia de que el dinero proveniente de la incautación de bienes producidos en casos de delincuencia organizada puedan sustentar parte de esos programas.</td>
</tr>
<tr>
<td>Recursos escasos para atender adecuadamente a las víctimas de trata de personas mediante los programas de atención y asistencia a la víctima.</td>
<td>Suscribir convenios interinstitucionales y con agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia y atención a víctimas de trata de personas y delitos conexos. Establecer vigilancia y control de garantía de protección a los derechos humanos en los distintos albergues que se encuentran funcionando.</td>
</tr>
<tr>
<td>Poca utilización de la figura del agente encubierto por falta de recursos y de una buena capacitación al personal técnico-operativo.</td>
<td>Evaluar los riesgos de la utilización del agente encubierto y garantizar su utilización con recursos suficientes para asegurar su objetivo.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de recursos para seguimiento de situaciones de víctimas de trata en el retorno a su país de origen (repatriación y reunificación familiar).</td>
<td>Realizar convenios de cooperación con oficinas de migración y agencias internacionales con competencia en materia migratoria para garantizar la ejecución y seguimiento de los procesos de repatriación y reunificación familiar cuando ello procede.</td>
</tr>
<tr>
<td>Inexistencia o insuficientes seguros médicos y de vida para funcionarios que investigan delitos de trata y delincuencia organizada transnacional.</td>
<td>Incluir un paquete especial de seguridad social y protección médica dentro del contrato laboral de los funcionarios del Ministerio Público con mayores riesgos a su integridad física y psíquica debido a su papel de investigadores de casos contra la trata y la delincuencia organizada transnacional.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Componente Recursos Humanos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Debilidades</th>
<th>Recomendaciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Asimetría en recursos materiales y humanos entre las agencias fiscales departamentales o provinciales y las oficinas centrales de los ministerios públicos.</td>
<td>Hacer una evaluación de flujo de trabajo y de necesidades de las distintas dependencias de los ministerios públicos para redistribuir los recursos limitados hacia las oficinas con mayores necesidades de recursos. Elaborar el presupuesto anual con base en esas necesidades.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de investigadores judiciales especializados en delincuencia organizada.</td>
<td>Fortalecer las fiscales o unidades especializadas de trata de personas con la contratación y capacitación de funcionarios competentes amparados en planes de entrenamiento y actualización continua en la materia.</td>
</tr>
<tr>
<td>Problema y dificultad de coordinación de la investigación entre algunas instituciones involucradas en procesos de investigación.</td>
<td>Elaborar o revisar protocolos de cooperación interinstitucional suscritos entre los ministerios públicos y otras instituciones que colaboran en la investigación de trata de personas y asistencia y atención a las víctimas como parte de sus funciones y competencias (oficinas de migración, policía civil, instituciones de protección a niñez y adolescencia, mujeres, migrantes, etc.).</td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
</tr>
<tr>
<td>Necesidad de creación de una carrera administrativa que reconozca ascensos, oportunidades, tiempos u otros aspectos.</td>
<td>Crear o mejorar el régimen de carrera fiscal que para que incluya remuneraciones dignas, seguridad y beneficios profesionales conforme a los estándares de la rama judicial y a los riesgos de la labor que se desarrolla.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficiente protección para garantizar la seguridad personal de los fiscales que investigan delitos relacionados con delincuencia organizada.</td>
<td>Fortalecer los programas o planes de protección de fiscales y personal de los ministerios públicos conforme a estudios de riesgos realistas e integrales que, según las circunstancias, abarquen a familiares. Compartir experiencias de programas de protección de fiscales entre los ministerios públicos de la región.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de aplicabilidad de un régimen disciplinario contra personal que no cumple con sus funciones.</td>
<td>Realizar evaluaciones periódicas de desempeño laboral para mejorar los estándares de investigación de casos de trata de personas e identificar debilidades y causas que puedan justificar la aplicación de un régimen disciplinario adecuado y, a la vez, preventivo, para combatir la corrupción y el tráfico de influencias.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de capacitación específica sobre temas de narcotráfico, trata de personas, lavado de dinero y de otras materias técnicas, procesales como herramientas de investigación más eficientes.</td>
<td>Instruir a las unidades de capacitación de los ministerios públicos y coordinar con las escuelas de capacitación, la incorporación del tema dentro de sus planes anuales de capacitación a fiscales.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de políticas definidas de trabajo integradas entre fiscalías y unidades especializadas (cada fiscalía o unidad de trata tiene su propia agenda).</td>
<td>Crear o fortalecer canales de comunicación y análisis periódicos de información y de tramitación de casos entre las distintas unidades especializadas de investigación con el fin de coordinar recursos y estrategias para la documentación de casos de trata de personas y delincuencia organizada.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de peritos especializados para el análisis y procesamiento de información en casos de alto impacto (personal formado empíricamente en algunos casos).</td>
<td>Fortalecer programas de capacitación y actualización de peritos especializados mediante el intercambio y pasantías entre instituciones homólogas de la región.</td>
</tr>
<tr>
<td>Retardo en la rendición de los peritajes técnicos por parte de los laboratorios específicos.</td>
<td>Hacer una evaluación de desempeño en la rendición de peritajes científicos, inventariar necesidades y elaborar un plan de fortalecimiento de los laboratorios médico forenses.</td>
</tr>
<tr>
<td>La rotación de personal de unidades de trata podría desarticular el combate contra este delito si no se garantiza una base de personal capacitado y con experiencia, con una permanencia adecuada para evitar altos costos de inducción y capacitación de personal.</td>
<td>Evaluar políticas de rotación del personal de fiscalías o unidades de trata de personas con base en criterios de oportunidad (riesgos de infiltración y corrupción y costos de procesos de inducción del nuevo personal).</td>
</tr>
<tr>
<td>Componente Tecnológico</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>------------------------</td>
<td>--</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de información interna para cotejar datos. Descoordinación en sistematizar datos relacionados con presuntos delincuentes, estadísticas de denuncias de trata, etc.</td>
<td>Crear, revisar y mejorar el sistema de alimentación de estadísticas de denuncias ante los ministerios públicos y elaborar una metodología de categorización y tipificación de hechos de trata de personas y delitos conexos y secundarios.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de conectividad, a nivel nacional, de la red de informática; falta la conexión con las fiscalías provinciales, departamentales o distritales (hay dificultad incluso para consolidar estadística de casos y, con mucho mayor razón, imposibilidad de consultar expedientes vía electrónica).</td>
<td>Mejorar la plataforma electrónica de información y documentación de casos y capacitar y sensibilizar sobre la correcta aplicación de herramientas informáticas que deberán estar accesibles, en todas las oficinas de los ministerios públicos, en tiempo real.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de cultura y resistencia en el uso de herramientas informáticas y programas informáticos especializados. No utilización y subutilización de la tecnología en la investigación. No se cuenta con las herramientas más modernas.</td>
<td>Capacitar y sensibilizar sobre las bondades y utilidad práctica que tienen los nuevos programas informáticos y bases de datos electrónicas para la documentación de casos de trata de personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficiente equipo de laboratorio para el análisis de prueba en relación con los casos de trata de personas.</td>
<td>Realizar un inventario de necesidades técnicas de los laboratorios científicos y de los requerimientos nuevos que necesitan las investigaciones de casos de trata de personas para modernizar las técnicas y los medios de obtención de pruebas.</td>
</tr>
<tr>
<td>Exceso de peso e importancia a prueba testimonial, a falta de prueba científica y de laboratorios y medios adecuados en casos de trata de personas.</td>
<td>Fomentar y capacitar en metodologías novedosas de investigación criminal donde el proceso no recaiga únicamente en la prueba testimonial de las víctimas de trata. Utilización de investigaciones de delitos conexos y secundarios como soporte indiciario de la trata de personas (blanqueo de bienes producto de la trata, servidumbre, matrimonios forzados, evasión fiscal, etc.).</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de equipo y metodología adecuada para instrumentar como práctica la entrevista única a las víctimas de trata (Cámara Gesell, grabación, otros).</td>
<td>Realizar un inventario de equipo y de necesidades para la adquisición de medios técnicos que faciliten la evacuación de prueba testimonial en casos de trata de personas que a su vez aceleren las investigaciones con respeto a la dignidad de las personas (instalación de cámaras Gesell, equipo de filmación de audiencias u otros).</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Otros obstáculos en la investigación</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>En algunos casos, las leyes orgánicas de los ministerios públicos se encuentran desactualizadas para hacer frente a la delincuencia organizada en general. Se requiere mejorar la normativa para la utilización de herramientas novedosas de investigación que aún no se complementan en todos los países, como las intervenciones telefónicas (El Salvador). Mayor uso de gestiones de cooperación y asistencia mutua por medio de autoridades centrales y la dotación de recursos y capacitación para la práctica de prueba compleja y alto riesgo como el agente encubierto.</td>
<td>Revisión de la ley orgánica y de otras ordenanzas, reglamentos y directrices de los ministerios públicos en relación con nuevas perspectivas para combatir la trata de personas y la delincuencia organizada transnacional; entre ellas, la eliminación de obstáculos o impulsar reformas legales, administrativas o de otro carácter para incorporar, como herramientas de investigación más usuales en casos de trata, las intervenciones telefónicas, agentes encubiertos, intercambio de información y bases de datos, programas informáticos para identificación de rutas de trata (CI-CESCO en Costa Rica); reconocimiento de los ministerios públicos como única autoridad central para aligerar la recabación de prueba en el exterior, etc.</td>
</tr>
<tr>
<td>Inexistencia o ineficaz sistema de protección de víctimas y testigos.</td>
<td>Elaborar o fortalecer, en conjunto con el órgano judicial y la policía, el programa de protección de víctimas y testigos de trata de personas. Elaborar un programa de intercambio con instituciones homólogas con experiencias exitosas en la materia.</td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de espacios de socialización de experiencias legales y técnicas en casos tramitados entre las distintas fiscalías o unidades especializadas.</td>
<td>Crear una metodología de socialización periódica para el intercambio de información entre las fiscalías o unidades especiales de los ministerios públicos que investigan casos de trata de personas y la delincuencia organizada transnacional.</td>
</tr>
<tr>
<td>Ausencia de directrices precisas para estandarizar la investigación.</td>
<td>Elaborar manuales y protocolos especializados en investigación de casos de trata de personas desde la competencia del Ministerio Público (módulos autoformativos, manuales “paso a paso”, talleres de capacitación a capacitadores, otros).</td>
</tr>
<tr>
<td>Dificultades técnicas en el análisis y tipificación de denuncias de hechos de trata de personas.</td>
<td>Elaborar un manual de categorización y tipificación de hechos vinculados con trata de personas y delitos conexos y secundarios con el fin de precisar criterios técnicos para no invisibilizar los casos de trata y documentarlos de manera apropiada.</td>
</tr>
<tr>
<td>Centralización de escritos de solicitudes de investigaciones, allanamientos, extradiciones, prueba anticipada, u otros, para facilitar las diligencias y evitar la filtración de la información.</td>
<td>Crear un mecanismo administrativo interno dentro de los ministerios públicos para canalizar y dar seguimiento adecuado a las peticiones de los fiscales para evacuar prueba urgente y compleja, así como otras diligencias propias en el extranjero conforme a la dinámica de las autoridades centrales que se hayan asignado conforme a los tratados de cooperación regional o bilateral.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

27) Sobre “autoridades centrales” ver cuadro de capítulo VI sobre Cooperación Regional.
El principal hallazgo en materia de política institucional de persecución penal de los ministerios públicos de la región, es que en todos ellos se han creado fiscalías o unidades especializadas en materia de trata de personas y delincuencia organizada, tal y como se indicó en el componente 3.2. Ello ha generado una experticia en la técnica de investigación y en el manejo de actividades accesorias que son indispensables para sostener la solidez de los casos y, a la vez, proteger a personas y bienes que forman parte de los procesos de investigación.

El intercambio de información y el trabajo conjunto en la investigación regional y la asistencia mutua entre los ministerios públicos, así como la agenda compartida del Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano, refuerzan la política de cada Ministerio Público al compartir intercambio de experiencias.

Como tarea pendiente, es necesario mejorar la implementación de las autoridades centrales como canal privilegiado con el fin de ejecutar tareas de cooperación en investigaciones específicas, lo cual requiere una revisión en todos los países para que sean los ministerios públicos los que se constituyan en esa autoridad y no diferentes instituciones, como ocurre en la actualidad.
La procuración de justicia de los casos de trata de personas viene a cerrar el ciclo de la investigación, mediante la declaración de sentencias condenatorias que deben estar dictadas conforme a un debido proceso legal con respeto a los derechos humanos de todas las partes procesales, tanto de víctimas como de victimarios, y una propuesta integral de reparaciones. El principal mensaje por enviar es el combate a la impunidad contra la delincuencia organizada transnacional.

En el contexto de la separación de funciones, entre el órgano judicial como procurador de justicia y los ministerios públicos como entidades rectoras de la investigación penal, debe existir una relación respetuosa e independiente. De ahí que el combate a la impunidad de casos de trata de personas, depende de la línea de base de investigaciones policiales y judiciales adecuadas.

El análisis de las capacidades judiciales para combatir la trata de personas no debe, por lo tanto, verse como compartimiento estanco. Se debe partir de la base de una investigación preliminar con un mapa de ruta integral. En este contexto, a continuación se analizan las capacidades de los órganos judiciales de América Central con respecto a casos de trata de personas.

4.1 Componente legal

Más allá del alcance natural de los tratados internacionales, es vital que los Estados Parte cumplan con la obligación de adecuar su derecho interno a los estándares legales y operativos definidos por esos instrumentos. En lo medular, el Protocolo de Palermo
hace este requerimiento a los Estados para que legislen en la vía penal, conductas delictivas con respecto a la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, tráfico de órganos y distintas modalidades de trabajo forzoso, y puedan ser perseguidas penalmente de manera eficaz, a través de medidas instrumentales idóneas como la asistencia judicial recíproca, las técnicas especiales de investigación, la protección de los testigos, etc.

4.1.1 Aplicación de la normativa internacional como derecho interno en los países en estudio

Conforme al artículo 3 del Protocolo de Palermo, la primera obligación que tienen los Estados en relación con los tratados internacionales que ratifiquen, es adecuar el derecho interno a esa normativa supranacional. Para ello deberán realizarse los actos legislativos, administrativos o de cualquier otra naturaleza a fin de aplicar esos instrumentos como derecho interno. En todo caso, esa adecuación legislativa no es óbice para que los Estados no cumplan con esos compromisos, debido a que tratándose de normas sustantivas en derechos humanos, éstas revisten carácter de autoejecutables (self executing), independientemente de que se haya adecuado o no la legislación interna. Aun cuando el Protocolo de Palermo es un tratado de derecho penal internacional, tiene múltiples normas de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con la promoción y protección de los derechos de las víctimas de trata de personas, el debido proceso, entre otras. Esa normativa requiere un tratamiento con enfoque de derechos humanos, tal y como lo ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en otros tratados internacionales generales que tienen artículos referentes a esta materia. 28

Lo anterior quiere decir que, independientemente del valor jerárquico que les otorguen las constituciones políticas a los tratados internacionales (supraconstitucional, constitucional, supralegal, u otros), desde el punto de vista internacional, los tratados siempre deben ser cumplidos de buena fe. Adicionalmente, al margen de cualquier conflicto de jerarquía, en materia de derechos humanos opera el principio “pro homine”, que obliga a que siempre se deba aplicar aquella norma que más beneficie a las víctimas de violaciones de derechos humanos, por lo que dependerá de cada caso concreto la normativa aplicable.

El primer gran reto que tienen los Estados es dar a conocer los instrumentos internacionales ratificados para que sean adecuadamente aplicados por los operadores de justicia y demás personal estatal, como parte de la normativa interna vigente. En este punto, se observa que existe gran desconocimiento para que ello sea posible, con la salvedad de algunos tratados que sí han alcanzado un nivel aceptable de conocimiento y aplicación como el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño. La mayoría de los Estados han adoptado medidas para su adecuación con la promulgación de códigos sobre niñez y adolescencia que han venido a rescatar, publicitar y aplicar normas sustantivas de carácter internacional.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos sí ha logrado ser una herramienta de uso común, particularmente en materia constitucional y de amparo. Cada vez es más frecuente observar cómo los litigantes y los operadores de justicia invocan este tratado y cómo los jueces lo aplican en sus resoluciones.

- En Costa Rica, la Ley de Jurisdicción Constitucional invoca la utilización de los tratados de derechos humanos como parte de los derechos en materia de amparo. Incluso la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido muy prolija en resolver casos, en forma cotidiana, al utilizar el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, los Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y cualquier otro relacionado con el tema en discusión.
- En El Salvador, los tribunales aplican la normativa internacional en las áreas penal, laboral, familiar y otras; sin embargo, esta práctica no se ha logrado generalizar para todos los tribunales y todos los hechos que permitan su aplicación, por lo que todavía es un reto para el sistema intentar que se cumpla con los tratados de derechos humanos que llegan a constituir leyes de la República. De la jurisprudencia constitucional salvadoreña se deduce que los tratados internacionales ratificados por este país, pasan a formar leyes de la República con igual rango jurídico que las demás leyes, conforme lo establecido en el Artículo 144 de la Constitución de la República, según la cual, estos ocupan un lugar inferior que el constitucional. No obstante, en caso de conflictos entre la normativa secundaria nacional y los tratados, se da preferencia a los principios establecidos en estos últimos. Los mecanismos para hacer valer los tratados son los mismos establecidos para la legislación secundaria, sin poder alegar los derechos establecidos en estos ante la Sala de lo Constitucional.
- En Guatemala, a pesar de tener una Constitución Política muy moderna en la que se establece que los tratados internacionales están por encima del ordenamiento
jurídico interno, ha surgido un gran retroceso en la práctica debido a una interpretación realizada por el Tribunal Constitucional que excluye a la Constitución de ese ordenamiento jurídico interno, de modo que se ha interpretado, en forma errónea, que los tratados internacionales no tienen superioridad constitucional. Aun así, en contadas ocasiones, en el área de derechos humanos de la niñez, algunos jueces y magistrados han recurrido a la Convención sobre los Derechos del Niño para impartir justicia, a favor de esta población.

- En Honduras, los tratados internacionales de derechos humanos cada vez se invocan más en los litigios y los jueces los aplican con mayor regularidad. Un dato importante es cómo el Protocolo de Palermo fue utilizado por algunas autoridades penales para realizar operativos y diligencias, incluso cuando no había sido ratificado; es decir, se utilizaba como doctrina práctica para casos de delincuencia organizada transnacional.
- En Nicaragua, aun cuando a nivel de la Constitución Política está establecido el reconocimiento de los tratados de derechos humanos en general en su artículo 46 y, en particular, para la niñez y la adolescencia en su artículo 71, en la práctica estos instrumentos no son invocados con regularidad y tienen poca aplicabilidad por los jueces y los tribunales.
- En Panamá se ha desarrollado la doctrina del bloque de constitucionalidad que también incluye la utilización de tratados internacionales en derechos humanos ratificados por ese país.

### 4.1.2 Pautas conceptuales para la tipificación de la trata de personas

En este apartado se analizan los tres instrumentos de mayor relevancia para la consumación del delito de la trata de personas, con el objeto de identificar las características y elementos comunes y específicos que deben observar los Estados, al momento de tipificar este delito: el *Protocolo de Palermo*, el Protocolo de la Convención del Niño y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

El *Protocolo de Palermo* utiliza el término “trata de personas” y hace mención a la obligación de los Estados Parte de tipificar las siguientes conductas que deberán ser calificadas de delito:

- captación de personas;
- transporte de personas;
- traslado de personas;
- acogida de personas;
- recepción de personas.
Todo ello con fines de explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, o de cualquier otra forma de explotación como los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, siempre que cualquiera de esas conductas se realicen, mediando las siguientes circunstancias:

- amenaza;
- uso de la fuerza;
- rapto;
- fraude;
- engaño;
- abuso de poder;
- otras formas de coacción;
- situación de vulnerabilidad, y;
- concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento.

El Protocolo Facultativo de la Convención del Niño adiciona otros elementos que también deben ser tomados en consideración por los Estados, al momento de regular la trata de personas menores de edad:

- Ofrecer, entregar o aceptar -por cualquier medio- un niño con fines de explotación sexual (artículo 3.1.a.);
- Castigar a los responsables de los delitos con penas adecuadas a su gravedad (artículo 3.3);
- Crear disposiciones procesales para que, como Estado requerido en procedimiento de extradición, se inicien procesos a nivel interno en caso de que la legislación le impidiera concederla en razón de la nacionalidad del autor del delito (artículo 5.5), y;
- Establecer responsabilidad penal, civil y administrativa para personas jurídicas involucradas en este tipo de delitos.

Con respecto a la responsabilidad penal de personas jurídicas es necesario un replanteamiento de la teoría del delito, en la que la característica fundamental es procesar y condenar a personas físicas, no jurídicas, en cuyo caso se determina la responsabilidad de los administradores. Sin embargo, el desafío queda planteado para que los Estados Parte lo asuman de acuerdo con su legislación interna.

La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, además de considerar la trata internacional de menores como una preocupación universal (Preámbulo), reafirma los siguientes elementos que deben caracterizar ese delito:
“la substracción, el traslado o la retención, o la tentativa de substracción, traslado o retención, de un menor con propósitos o medios ilícitos”. (Artículo 2).

Por “propósitos ilícitos” se incluyen, entre otros, prostitución, explotación sexual, servidumbre, secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos, con el fin de lograr el consentimiento de los padres.

Si nos circunscribimos a la trata de personas para la ESC, encontramos en las definiciones anteriores una referencia directa a la “prostitución ajena” y a “otras formas de explotación sexual”, pero no se les describe. Esto permite mayor flexibilidad a los Estados para tipificar otras prácticas que consideren trata de personas para ESC, como podría ser para el turismo sexual y la utilización de mujeres y personas menores de edad en la pornografía, por ejemplo. 29

En relación con la discusión de si debe mediar o no el consentimiento de la víctima para que haya delito de trata de personas, el Protocolo de Palermo distingue entre personas mayores de edad y personas menores de edad. En este último caso, el consentimiento del menor no es tomado en cuenta como elemento del tipo penal (artículo 3.c). En relación con el consentimiento dado por las víctimas mayores de edad, tampoco se lo tiene en cuenta cuando se haya recurrido a la amenaza, uso de la fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, otras formas de coacción, situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtenerlo. Esta redacción implica que si ha habido consentimiento inicial, el fiscal a cargo deberá probar que se utilizaron estos medios, lo cual podría complicar la construcción del caso y dejar sin protección jurídica a las víctimas mayores de edad.

Una visión más proteccionista la tiene el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949), el cual, al referirse a la obligación de tipificar la trata de personas para fines de prostitución, incluye que sea “aún con el consentimiento de tal persona”(Artículo 1). En el presente estudio se analizan las legislaciones de los países signatarios que no hacen referencia alguna al consentimiento de la persona tratada para efectos de exclusión o eximente de delito.

Con base en los tres tratados anteriores (Protocolo de Palermo, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores), se resumen las características y elementos comunes y específicos que deben observar los Estados cuando se tipifica el delito de trata de personas, según: (ver recuadro siguiente)

29) Verbigracia Costa Rica, cuando incluyó en el tipo penal sobre “trata de personas”, además de la prostitución, la servidumbre sexual (Código Penal, Artículo 172).
Conductas típicas:
1. **Captar, transportar, trasladar, acoger, recibir** (Protocolo de Palermo);
2. **Vender, ofrecer, entregar o aceptar** (Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño);
3. **Substraer, trasladar o retener** (Convención Interamericana).

**Sujetos activos/imputados**: miembros de grupos delictivos organizados para la trata de personas (Protocolo de Palermo), o individuos (y Convención Interamericana). En todo caso, los procesados deben haber incurrido en alguna de esas conductas: el que capte, el que transporte, el que traslade, el que acoja, el que recoja, el que venda, el que ofrezca, el que entregue, el que acepte, el que substraiga, el que retenga o el que forme parte de una organización, para fines de trata de personas. Se debe tener amplitud para poder incluir otros sujetos que intervienen en grado de complicidad, como los facilitadores e intermedios, más allá de que formen parte o no de algún grupo delictivo organizado, lo cual podría presentar dificultades de prueba. Es necesaria una fórmula que incluya la conducta que relacione a la persona que “facilita de cualquier forma” la trata de personas para esos fines, siempre y cuando medie dolo de su parte.

**Sujetos pasivos/víctimas**:  
1. Personas (Protocolo de Palermo);  
2. Personas menores de edad (Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y Convención Interamericana).

**Objeto/fines**: explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual (Protocolo de Palermo, Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Convención Interamericana); cualquier otra forma de explotación como los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Protocolo de Palermo).

**Medios**: la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios (Protocolo de Palermo); una remuneración o cualquier otra retribución, o cualquier medio (Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño); secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos (Convención Interamericana).

**Ámbito de acción**: trata de personas internacional (Protocolo de Palermo, Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Convención Interamericana); trata de personas interna (Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño).

**Sanción**: fuertes castigos mediando prisión, de acuerdo con la gravedad de los hechos (Protocolo de Palermo, Convención Interamericana).

**Coautoría y otras formas delictivas**: tipificar la tentativa, la complicidad y la organización o dirección de otras personas para la comisión del delito de trata de personas, de conformidad con los conceptos básicos de cada ordenamiento jurídico (Protocolo de Palermo).

**Nuevas formas de responsabilidad penal**: establecer responsabilidad penal, civil o administrativa para personas jurídicas involucradas en este tipo de delitos (Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño).

**Disposiciones de carácter procesal penal**: hacer efectiva la jurisdicción nacional con respecto al delito de trata de personas, incluida la utilización de la extradición; prestar asistencia para la obtención de todas las pruebas necesarias dentro de los procesos que se sigan y suscribir acuerdos de asistencia judicial entre Estados; adoptar medidas para incautar y confiscar bienes y utilidades obtenidas con la comisión de esos delitos, así como cerrar temporal o definitivamente los locales utilizados en éstos; adoptar medidas adecuadas para proteger los derechos e intereses de las víctimas personas menores de edad en todas las etapas procesales, adaptar los procedimientos para que se reconozcan sus necesidades especiales, incluida la declaración como testigos y brindarles asistencia legal apropiada, especialmente protección a su intimidad e identidad (Protocolo de Palermo, Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Convención Interamericana).

**Medidas de carácter penitenciario**: capacitar y formar adecuadamente, en los ámbitos jurídico y psicológico, a las personas que trabajen con víctimas de estos delitos; garantizar la seguridad e integridad de las personas u organizaciones dedicadas a la prevención o a la protección y rehabilitación de las víctimas; prestar asistencia apropiada a las víctimas para lograr su plena reintegración social y recuperación física y psicológica (Protocolo de Palermo y Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño).
Si bien las obligaciones de cada Estado Parte están sujetas a la especificidad de cada tratado que haya ratificado, para efectos de una buena técnica legislativa penal interna, lo idóneo es adoptar la norma más favorable y clara de cada uno de esos instrumentos internacionales.

### Responsabilidad penal de personas jurídicas: una tarea pendiente.

Es sin duda un gran avance y desafío el que se establezca responsabilidad penal para personas jurídicas involucradas en este tipo de delitos, conforme al artículo 3. inciso 4) del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño. La tradición jurídica de los países que forman parte de este estudio todavía no permite ese tipo de responsabilidad para las personas jurídicas. Esta hace viable solamente la determinación de otras responsabilidades de carácter civil y administrativo y mantiene la responsabilidad penal exclusivamente para situaciones de carácter personalísimo.

Para los fines de instrumentar las disposiciones procesales que hagan efectiva la jurisdicción penal nacional, el aspecto más novedoso es la utilización de distintos mecanismos de extradición, pero sobre todo, el de la posibilidad de que el mismo Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño haga las veces de tratado de extradición en casos especiales (artículo 5).

### 4.1.3 El derecho comparado por países

Utilizando la metodología de cuestionario uniforme que se reseña en la descripción de este proyecto\(^{30}\) los estudios nacionales se abocaron a levantar información sobre el enfoque legal interno, con base en los siguientes planteamientos:

- Existencia o no del delito de trata de personas;
- Leyes, proyectos de ley o de reforma de ley que existen con respecto a la trata de personas;
- El consentimiento de las víctimas, qué se entiende por consentimiento y su consideración;
- Otro tipo de delitos tipificados que incidan en la problemática de la trata de personas;
- La edad edad penal, y;
- La capacidad legal de las personas menores de edad para denunciar y su procedimiento.

\(^{30}\) Ver reseña metodológica en el anexo 1.
EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y PROYECTOS DE LEY

BELICE:

Delito: Prohíbe, por medio del Trafficking in persons (prohibition) Act, Section 3 No. 18 de 2003, toda forma de trata de personas, para lo cual establece una pena máxima de cinco años de prisión y una multa de $5.000,00.

La trata de personas se define como el reclutamiento, transportación, transferencia, embarcación o recibo de una persona mediante engaño, uso de la fuerza, coerción, abducción, fraude, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, o por dar o recibir pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona, para tener control sobre otra, con el propósito de explotación.

Explotación también es definida en el artículo en mención e incluye:

“d) mantener a la víctima en estado de servidumbre, incluyendo servicios sexuales;

c) explotar a otra persona, directa o indirectamente, como servidora sexual;

f) cometer cualquier otra forma de explotación sexual comercial(…)”

La sección 10 del mismo artículo señala a las víctimas de trata de personas como inmunes para su juzgamiento. Provee que “una víctima de trata de personas no es un criminal por ninguna ofensa relacionada con inmigración o cualquier otra ofensa criminal que sea un resultado directo de ser víctima del delito”.

“Trafficking in persons is broadly defined therein as the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a person through threats, use of force, coercion, abduction, fraud deception, abuse of power or of a position of vulnerability or by giving or receiving payments or benefits to obtain the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation”.

“Exploitation” is also broadly defined in the said Act and includes:

“(d) keeping the person in a state of servitude, including sexual servitude;

(e) exploiting another person by using such person, directly or indirectly, as a prostitute;

(f) engaging in any other form of commercial sexual exploitation …”

Section 10 of the same Act makes victims of trafficking in persons immune from prosecution. It provides, “A victim or trafficking in persons is not criminally liable for any immigration-related offence or any other criminal offence that is a direct result of being trafficked”.

Proyecto de ley: No hay.

COSTA RICA:

Delito: Código Penal. Artículo 172. Trata de personas: “Quien promueva, facilite o favorezca la entrada o salida del país de personas de cualquier sexo, para que ejerzan la prostitución o para mantenerlas en servidumbre sexual o laboral,
será sancionado con pena de prisión de tres a seis años. La pena será prisión de cuatro a diez años, si media alguna de las circunstancias enumeradas en el proxenetismo agravado”. Dichas circunstancias, de acuerdo con el artículo 170, son:

1. Si la víctima es menor de dieciocho años;
2. Si media engaño, violencia, abuso de autoridad, situación de necesidad de la víctima o cualquier medio de intimidación o coacción;
3. Si quien realiza la acción es ascendiente, descendiente, hermano o hermana por consanguinidad o afinidad, cónyuge o persona que se halle ligada en relación análoga de convivencia, tutor o encargado de la educación, guarda o custodia de la víctima, y;
4. Si quien realiza la acción se prevalece de su relación de confianza con la víctima o su familia, medie o no vínculo de parentesco.

La Ley No. 7425, permite la intervención de las comunicaciones, el secuestro y examen de documentos privados, para que se utilicen en investigaciones sobre delitos de trata de personas, corrupción, corrupción agravada, proxenetismo agravado, fabricación y producción de pornografía, entre otros delitos.

**Proyecto de ley:** Hay varios proyectos de ley que se refieren al delito de trata de personas. Los más importantes son:

**A. Proyecto de Ley de Fortalecimiento de Seguridad Ciudadana**

La Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y de trata de personas presentó ante la Asamblea Legislativa una propuesta ante el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de Seguridad Ciudadana, que consiste en un texto sustitutivo del artículo 172 del Código Penal, con el fin de que se ajuste y adapte a las circunstancias sobre las modalidades del delito de trata de personas.

La Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos, conoció la propuesta y la Coalición Nacional y la Subcomisión de Procuración de la Justicia presentaron ante la Asamblea Legislativa una moción en el sentido que debe eliminarse el título de TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS, para que solamente se mencione TRATA DE PERSONAS, en vista de que en Costa Rica son dos delitos distintos y podría prestarse para confusión al momento de su aplicación ante los estrados judiciales.

El Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, donde está incluido el texto sustitutivo del artículo 172 del Código Penal, se encuentra en agenda del plenario legislativo en su primer debate. El texto sustitutivo de ese numeral es el siguiente:

“Será sancionado con pena de prisión de 6 a 10 años, quien promueva, facilite o favorezca la entrada o salida del país, o el desplazamiento dentro del territorio nacional de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación o servidumbre sexual o laboral, a esclavitud, o prácticas análogas a la esclavitud, a trabajos o servicios forzados, a matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.

La pena será prisión de 8 a 16 años, si media, además, alguna de las siguientes circunstancias:

1) La víctima sea menor de dieciocho años de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad;
2) Engaño, violencia, o cualquier medio de intimidación o coacción;
3) El autor sea cónyuge, conviviente o pariente de la víctima hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad;
4) El autor se prevalezca de su relación de autoridad o confianza con la víctima o su familia, medie o no relación de parentesco;
5) El autor se aproveche del ejercicio de la profesión o de la función que desempeña.
6) La víctima sufra grave daño en su salud;
7) El hecho punible fuese cometido por un grupo delictivo integrado por dos o más miembros”.

B. Proyecto de reforma al Código Penal “Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad”.

Estado actual: Se encuentra en estudio ante la Asamblea Legislativa, después de haber finalizado el proceso de consulta ante la Corte Suprema de Justicia.

Aspectos por destacar:

• En el proceso de consulta ante la Corte Suprema de Justicia se adicionaría como delito internacional la promoción de la explotación sexual, debido a que el proyecto original sólo se refería a la explotación sexual.
• Se modifica la figura del proxenetismo, artículo 170 del Código Penal, que penaliza también a quien facilite la comisión de este delito.
• Por considerar que los explotadores sexuales se enriquecen con la explotación sexual de los niños, las niñas y los adolescentes y a fin de dar una lucha frontal contra este flagelo, se propone adicionar cinco artículos para que se permita el comiso de los bienes utilizados por los explotadores sexuales para perpetrar las conductas delictivas.
• Se modifica el artículo 18 del Código Procesal Penal con el fin de que no se coarte el derecho de denuncia que tienen las personas menores de edad, consagrado en el ordinal 104 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual garantiza a esta población el derecho de denunciar una acción cometida en su perjuicio y a ejercer, por medio del representante del Ministerio Público, las acciones civiles correspondientes.

EL SALVADOR:

Delito: A finales de 2001, incorporó en su Código Penal\(^{31}\) el delito de Tráfico Ilegal de Personas (art. 367-A) y en el año 2004 incorporó el delito de trata de personas (art. 367-B).\(^{32}\) A finales de 2004 se deroga el inciso 2º del artículo 367-B y se tipifican las agravantes, artículo 367-C.\(^{33}\)

Artículo 367-B “El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional con el propósito de obtener un beneficio económico reclute, transporte, traslade, acoja o recepte personas, dentro o fuera del territorio nacional, para ejecutar cualquier actividad de explotación sexual, mantenerlas en trabajos o servicios forzados, en prácticas análogas a la esclavitud, o para extracción de órganos, adopciones fraudulentas o celebración de matrimonios forzados, será sancionado con pena de cuatro a ocho años de prisión.

Cuando la víctima sea persona menor de dieciocho años o incapaz, la pena se aumentará hasta en una tercera parte del máximo señalado.

---


\(^{32}\) XIX, Delitos Contra la Humanidad, Capítulo Único.

\(^{33}\) Decreto Legislativo N° 457 del 7 de octubre de 2004. Reformas al Código Penal: Art. 2.- Derógase el inciso segundo del Art.367-B y Art.3.- Agréguese el Art. 367-C.
Todo aquel que facilitare, promoviere o favoreciere cualquiera de las actividades anteriores será sancionado con pena de tres a seis años de prisión.

Cuando las acciones descritas se realizaren en locales comerciales o de cualquier naturaleza que requiera permiso de autoridad competente, ésta deberá revocarlo procediendo al cierre inmediato del mismo”.

Artículo 367-C. “Será sancionado con la pena máxima correspondiente aumentada hasta en una tercera parte del máximo e inhabilitación del ejercicio de su profesión durante el tiempo que dure la condena, en los siguientes casos:

1. Si fuere realizado por funcionarios, empleados públicos y municipales, autoridad pública, agente de autoridad y los agentes de la Policía Nacional Civil;
2. Cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad o incapaz;
3. Si fuere realizado por personas prevaleciéndose de la superioridad originada por relaciones de confianza doméstica, educativa, de trabajo o cualquier otra relación;
4. Si como consecuencia de la comisión del delito anterior los sujetos pasivos sufren privaciones de libertad en el extranjero, fueren víctimas de delitos de cualquier orden o fallecieren por causas de naturaleza dolosa o culposa”.

También reformó la parte procesal para que el juzgamiento de este tipo de delitos se realice ante un Tribunal Colegiado y no por jurado44 esta reforma también impuso la detención provisional para los imputados como una medida cautelar con el fin de proteger a la persona sujeto del delito de trata de personas y evitar que sea presionada, intimidada o revictimizada por los supuestos autores.

**Proyecto de ley: Proyecto de reformas al articulado del nuevo Código Penal y otras leyes:** Tipifica por primera vez el delito de “Tráfico de mujeres y niños prostituidos” de la siguiente manera:

“Artículo 169-B -Quien en cualquier forma promoviere o facilitare la entrada o salida del país de mujeres o niños/as para que ejerzan la prostitución, será sancionado con prisión de dos a cuatro años”.

“Artículo 170-B. -Además de la pena de los dos artículos anteriores, se impondrá una multa de cincuenta a cien días multa:

a) Si la víctima fuere menor de catorce años de edad;
b) Cuando fuere cometido con propósito de lucro;
c) Si se realizare por ascendiente, adoptante, hermano, cónyuge, compañero de vida, hermano, encargado de la educación o guarda de la víctima”.

**Anteproyecto de Ley contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y la Adolescencia** que define e identifica la explotación sexual comercial de la niñez y adolescencia de la siguiente forma:

“1) La trasgresión de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia al utilizar su sexualidad como una mercancía.
2) La victimización sexual de la niñez y adolescencia por parte de una persona adulta u otro niño/a, adolescente en condiciones de poder, ligada a una transición comercial que pueda expresarse en dinero o especie.
3) La generación de ingresos forzados y dañinos”.

---


Se aumentan las penas de todos los delitos contra la libertad sexual, en los que todavía se contemplaban algunos de ellos como menos graves, evitándose salidas alternas como la conciliación, con el fin de que existiera proporcionalidad entre la sanción a imponer y el bien jurídico vulnerado.

Se establece que estos delitos serán de conocimiento del tribunal de Sentencia (JUECES).

Se aumentan las edades de las víctimas de 12 a 15 años,

Se crean nuevos tipos penales como la oferta y demanda de prostitución ajena, la trata de personas, la posesión de pornografía, y la pornografía por internet”.
Como formas de ESC, el proyecto reconoce a la prostitución infantil, la pornografía infantil, el turismo sexual y la trata de personas y venta de niños y niñas con fines de explotación sexual comercial.

Además, define los siguientes aspectos de la ESC de personas menores de edad:

- Ámbito de protección;
- Políticas de Estado para la prevención, protección, sanción y erradicación de la explotación sexual comercial.

Sobre estas propuestas conviene mencionar que no todas las instituciones públicas y privadas, vinculadas al trabajo en ESC, tienen conocimiento sobre ellas. De hecho, la propuesta de anteproyecto de explotación sexual era desconocida por un número significativo de representantes de instituciones públicas y muchas de las instituciones no gubernamentales.

GUATEMALA:

Delito: Código Penal. Artículo 194. Trata de Personas: “Quien, en cualquier forma, promueva, induzca, facilite, financie, colabore o participe en la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una o más personas recurriendo a la amenaza, al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, al plagio o secuestro, 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, prostitución, pornografía o cualquier otra forma de explotación sexual, será sancionado con pena de seis a doce años de prisión. En igual pena incurrirá quien, valiéndose de las circunstancias expresadas en el párrafo anterior, someta a otra persona a mendicidad, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, adopción irregular, esclavitud o prácticas análogas a ésta.

El consentimiento dado por la víctima de trata de personas o su representante legal, cuando se trate de menor de edad, a toda forma de explotación descrita, no se tendrá en cuenta como atenuante.

La pena se aumentará en una tercera parte, cuando la víctima fuere una persona menor de edad, persona con discapacidad o de la tercera edad.

Cuando la víctima sea menor de edad, se cometerá este delito aunque no se recurra a cualquiera de los medios enunciados en el párrafo primero de este artículo.

Si en el hecho descrito la víctima resultare con lesiones, la pena se aumentará hasta en dos terceras partes, en caso de fallecimiento de la víctima se aplicará la pena que corresponda”.

Proyecto de ley: Hay un nuevo proyecto de ley contra la Violencia Sexual, la Explotación y la trata de personas elaborado por UNICEF, CASA ALIANZA, OIT, Secretaría de Bienestar Social, Procuraduría General de la Nación, Fundación Sobrevivientes, Movimiento Social, Organismo Judicial y Juzgado de la Niñez. El proyecto toma en cuenta esta organización interna de la Secretaría y crea la Dirección contra la trata de personas, la que coloca por encima de las Subsecretarías y destaca el hecho de que la trata de personas es un delito complejo, y que los programas de prevención y atención conciernen no sólo a un programa particular de una Subsecretaría, sino a todos los programas patrocinados por la Secretaría de Bienestar Social.

La nueva propuesta de crear una Dirección contra la trata de personas, desde la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, dependerá no sólo de la voluntad política de aprobar ese proyecto de ley, sino de dotarla de los recursos suficientes para cumplir con su mandato y de todas aquellas condiciones necesarias para su sostenibilidad.
En la parte sustantiva se reforma el tipo penal de trata de personas, para que quede de la siguiente manera:

“Artículo 205 Bix. trata de personas. Constituye delito de trata de personas la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de una o más personas recurriendo a cualquier medio con fines de explotación. Quien cometa este delito será sancionado con prisión de ocho a dieciocho años y multa de trescientos mil a quinientos mil quetzales.

Artículo 49. Se adiciona el artículo 205 Ter del Código Penal, el cual queda así:

Artículo 205 Ter. Consentimiento de la persona víctima de trata de personas.

No se tendrá en cuenta el consentimiento dado por la víctima de trata de personas cuando se haya recurrido a cualquier medio enunciado en el artículo 205”.

HONDURAS:

Delito: Código Penal. Artículo 149. “Incurre en el delito de Trata de Personas, quien facilite, promueva o ejecute el reclutamiento, la retención, el transporte, la entrega, la acogida o la recepción de personas, dentro o fuera del territorio nacional, con fines de explotación sexual comercial y será sancionado con pena de ocho (8) a trece (13) años de reclusión y multa de ciento cincuenta (150) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos.

La pena anterior se aumentará en un medio (1/2), en los siguientes casos:

1. Cuando la víctima sea una persona menor de dieciocho (18) años;
2. Cuando el sujeto activo haga uso de fuerza, intimidación, engaño o promesa de trabajo;
3. Cuando el sujeto activo suministra drogas o alcohol a la víctima;
4. Cuando el sujeto activo se aprovecha de su negocio, oficio o profesión; y,
5. Cuando el sujeto activo se aprovecha de la confianza de las personas que tienen autoridad sobre la víctima o hace pagos, préstamos o concesiones para obtener su consentimiento”.

Proyecto de ley: No hay.

NICARAGUA:

Delito: Código Penal. Artículo 182. Trata de personas con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción. “Quien en ejercicio de poder o valiéndose de amenazas, ofrecimientos, engaños, promueva, facilite, induzca o ejecute la captación, reclutamiento, contratación, transporte, traslado, retención, acogida o recepción de personas, con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción, para que la misma sea ejercida dentro o fuera del territorio nacional, aun con el consentimiento de la víctima será sancionado con pena de prisión de siete a diez años.

Si la víctima es una persona menor de dieciocho años, o persona con discapacidad, o el hecho fuere cometido por los familiares, tutor o encargado de la educación, guarda o custodia, guía espiritual o comparta permanentemente en el hogar de la víctima, o medie una relación de confianza, la pena será de diez a doce años de prisión.

35) Vigente a partir de mayo de 2008, cuando entró en vigencia el Nuevo Código Penal, adoptado por la Ley 14 de 2007, con las modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 26 de 2008.
Quien venda, ofrezca, entregue, trasfiera o acepte a una niña, niño, o adolescente en la que medie o no, pago o recom-
pensa con fines de explotación sexual, será sancionado con pena de ocho a doce años de prisión. Igual pena se aplicará a
quien oferte, posea, adquiera o acepte la venta de una niña, niño, o adolescente con fines de adopción ilegítima”.

Proyecto de ley: no hay.

PANAMÁ:

Delito: Código Penal. Artículo 178. “Quien facilite, promueva, reclute u organice de cualquier forma la entrada o salida del
país o el desplazamiento dentro del territorio nacional de una persona de cualquier sexo para someterla a actividad sexual
remunerada no autorizada o a servidumbre sexual será sancionado con prisión de cuatro a seis años. La sanción aumentará en
la mitad cuando:

1. La víctima sea mayor de catorce años y menor de dieciocho.
2. La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo, a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones
obscenas.
3. El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, sustracción o retención de documentos migratorios o de
identificación personal, o la contratación en condiciones de vulnerabilidad.
4. El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o ins-
trucción de la víctima.
5. Alguna de las conductas anteriores se realice en presencia de terceras personas.
6. El agente se organiza para ofrecer esos servicios como explotación sexual comercial.

Cuando la víctima sea una persona de catorce años de edad o menos, con discapacidad o incapaz de consentir, la pena
será de diez a quince años de prisión”.

Artículo 180. “Quien promueva, favorezca, facilite o ejecute la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la
recepción de personas menores de edad, dentro o fuera del territorio nacional con fines de explotación sexual o para
someterlas a servidumbre sexual será sancionado con prisión de ocho a diez años”.

Proyecto de ley: En Panamá hay un proceso de reforma integral de la normativa penal y procesal penal que se inició en
junio de 2008 y estará terminando de ejecutarse en el 2009. Sin embargo, no se tienen previstas reformas en materia de
trata de personas, aparte de las recientemente realizadas.

Tomando como base lo señalado anteriormente, se pueden hacer las siguientes valo-
raciones comparativas:
<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Objeto/fines</th>
<th>Conductas típicas</th>
<th>Tentativa</th>
<th>Pena</th>
<th>Consentimiento de la víctima</th>
<th>Responsabilidad penal de personas jurídicas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>Exploitation servitude, sexual servitude, exploitation another person by using such person as a prostitute, commercial sexual exploitation of a person</td>
<td>&quot;recruit, transport, transfer, host&quot;, &quot;reclutar, transportar, trasladar, recibir&quot; personas</td>
<td>No se regula</td>
<td>Hasta 5 años y multa de US$5.000</td>
<td>No se toma en cuenta</td>
<td>No se tipifica</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Prostitución, servidumbre sexual y servidumbre laboral</td>
<td>&quot;promover, facilitar, financiar, colaborar, participar, trasladar, acoger, recibir&quot; personas</td>
<td>No se regula</td>
<td>3 a 6 años</td>
<td>No se toma en cuenta</td>
<td>No se tipifica</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>Exploitation sexual, trabajos forzados, prácticas análogas a la esclavitud, extracción de órganos, adopciones fraudulentas, matrimonios forzados</td>
<td>&quot;recruit, transport, transfer, host&quot;, &quot;reclutar, transportar, trasladar, recibir&quot; personas</td>
<td>No se regula</td>
<td>4 a 8 años</td>
<td>No se toma en cuenta</td>
<td>No se tipifica</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Exploitation, prostitución, pornografía, cualquier otra forma de explotación sexual</td>
<td>&quot;promover, inducir, facilitar, participar, transportar, acoger, recibir&quot; personas</td>
<td>No se regula</td>
<td>6 a 12 años</td>
<td>No se toma en cuenta para casos de víctimas menores de edad</td>
<td>No se tipifica</td>
</tr>
<tr>
<td>País</td>
<td>Acciones</td>
<td>Edad</td>
<td>Sanciones</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>-------------------------------------------</td>
<td>------</td>
<td>----------------------------------------</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>Facilitar, promover, reclutar, retener, transportar, trasladar, entregar, acoger, receptar personas</td>
<td>7 a 10 años, 10 a 12 años en situaciones agravantes</td>
<td>No se regula, no se toma en cuenta, no se tipifica</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>“promover, facilitar, inducir, captar, reclutar, contratar, retener, acoger o receptar personas” con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción</td>
<td>7 a 10 años, 10 a 12 años en situaciones agravantes</td>
<td>No se regula, no se toma en cuenta, no se tipifica</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Facilitar, promover, reclutar, contratar, retener, acoger o receptar personas</td>
<td>Sólo con fines de actividad sexual remunerada no autorizada o servidumbre sexual</td>
<td>No se regula, no se toma en cuenta, no se tipifica</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ESC</td>
<td>“facilitar, promover, reclutar, retener, transportar, trasladar, entregar, acoger, receptar” personas</td>
<td>8 a 13 años y multa</td>
<td>No se regula, no se toma en cuenta, no se tipifica</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.1.4 Problemas comunes en la tipificación penal de la trata de personas

Del estudio de las legislaciones y de los informes nacionales de este estudio, se encuentra un importante avance en materia de legislación del delito de trata de personas, aun cuando todavía hay una serie de problemas comunes que requieren de la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra naturaleza, para ser aplicadas integralmente y contar con políticas públicas eficientes. Entre los problemas y situaciones comunes por destacar están los siguientes:

Redacción inadecuada de los tipos penales

Los países de la región han logrado modificar leyes para adecuar su legislación interna a ciertos compromisos internacionales ineludibles, de manera especial en materia de niñez y adolescencia. Igualmente, se han aprobado leyes específicas contra la ESC y se han reformado los capítulos de los delitos sexuales en los respectivos códigos penales, y es Nicaragua el de más reciente modificación. Sin embargo, todavía se está lejos de que el delito de la trata de personas se tipifique en forma adecuada y de conformidad con las disposiciones indicadas en los instrumentos internacionales. La legislación que versa directa o indirectamente sobre el tema de la trata de personas, presenta vacíos y contradicciones que impiden en algunos casos sancionar de forma adecuada este delito y aplicar sanciones y penas acordes a su dimensión.

De las legislaciones estudiadas, las de El Salvador, Guatemala y Honduras son las que más se adecuan a las acciones típicas establecidas en el *Protocolo de Palermo*, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y en la Convención Interamericana sobre Trata de Menores. Belice, Costa Rica y Panamá presentan las legislaciones que regulan la trata de personas de manera menos precisa. La utilización de infinitivos tan amplios para definir acciones relacionadas con los términos “promocionar” y “facilitar la entrada y salida de personas del país” utilizadas en la normativa de Panamá y Costa Rica, podría tener dos interpretaciones diversas: una interpretación amplia para incluir en esos verbos cualquier tipo de acción que facilite esa entrada y salida de personas tratadas, o bien, una interpretación restringida que limite las conductas por tipificar para que la trata de personas no se convierta en un tipo penal abierto.
El hecho de que el derecho penal obliga a restringir y precisar las conductas típicas de un delito penal, podría generar decisiones judiciales absoltorias en casos en que no se logre identificar con total claridad la responsabilidad penal de las personas que intervienen en el iter criminis, cuando en el caso concreto se pretenda adecuar la trata de personas a los conceptos de “promocionar y facilitar”. Por ello, es necesario utilizar verbos más precisos como los contemplados en las legislaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras. Si bien Nicaragua todavía no abarca todos los fines de la trata de personas, en su reciente legislación mejoró las conductas por perseguir.

Algunos países sólo tipifican la trata de personas para efectos de prostitución ajena

Mientras que Panamá limita la trata de personas sólo para casos de “prostitución” o “actividad sexual remunerada”, Honduras, Nicaragua y Belice la amplían para cualquier otra forma de ESC. Más allá de casos de ESC, Nicaragua incluye los fines de esclavitud y adopción. Costa Rica involucra como casos de trata de personas “situaciones de servidumbre sexual o laboral”. Por su parte, El Salvador asume un compromiso más amplio que el resto de los países y adiciona, como casos de trata de personas, situaciones que incluyen “trabajos o servicios forzados, prácticas análogas a la esclavitud, extracción de órganos, adopciones fraudulentas y matrimonios forzados”. En el caso de Guatemala se adopta una fórmula más abierta, cuando se hace una referencia general a “explotación, adopción irregular, el matrimonio servil, la mendicidad, el trabajo forzado, la esclavitud y cualquier otra práctica análoga”.

En los países que se deja sin sanción las otras modalidades de la trata de personas que no sean con fines sexuales, como la servidumbre, el matrimonio forzoso y la extracción de órganos, se propicia la impunidad de los grupos delictivos organizados y se convierte a la normativa sobre protección a las víctimas en ineffectiva, al carecer de sanciones apropiadas a los grupos delictivos organizados.

En El Salvador, la tipificación de la trata de personas conforme al artículo 367-B, que coincide en un buen porcentaje con el contenido del Protocolo de Palermo, al haber incluido como propósito “obtener un beneficio económico”, ha complicado su aplicación, ya que no existe un consenso acerca de la demostración de los fines de la explotación.

36) Sin duda, la legislación de El Salvador ha sido la más cuidadosa en términos de ser más específica y precisa, ya que es la única que se refiere a la trata de personas “con fines de extracción de órganos”.
El consentimiento de la víctima

Ninguna de las normativas penales de los países de América Central, toma en cuenta el consentimiento de las víctimas para excluir el delito de trata de personas. Ello es loable porque muestra una voluntad más amplia que el mismo Protocolo de Palermo cuya disposición en relación con el consentimiento de personas mayores de edad se ha prestado a distintas interpretaciones por el colegiado académico y los operadores de justicia. Sin embargo, la legislación guatemalteca es un tanto confusa, debido a que el artículo respectivo solamente hace una referencia específica sobre el consentimiento para las víctimas menores de edad. Esa situación podría prestarse para alegatos de exclusión de responsabilidad penal cuando se demuestre que una víctima de trata de personas mayor de edad, sí prestó su consentimiento -o como se explicó, pueda ser amenazada o coaccionada para que declare que consintió en someterse a cualquiera de las prácticas de explotación mencionadas-. Para no dejar espacio a dudas, se recomienda que en la discusión del proyecto de ley que se tramita en Guatemala al momento de publicar este estudio, se excluya expresamente el consentimiento para cualquier tipo de persona víctima de la trata de personas y no sólo para las menores de edad.

Responsabilidad penal de las personas jurídicas

Ninguna legislación desarrolla en forma clara la eventual responsabilidad penal de personas jurídicas por el delito de trata de personas, o cualquier otro delito conexo como venta de niños con fines de explotación sexual.

Solamente la legislación penal de El Salvador incorpora sanciones adicionales a grupos delictivos que tienen actividades comerciales paralelas. En ese sentido, permite revocar permisos de funcionamiento y cierre de locales comerciales o de cualquier naturaleza que fueren utilizados para la realización de actividades ligadas al delito de trata de personas. También incluye la posibilidad de dictar la inhabilitación del ejercicio de la profesión de funcionarios, empleados públicos y municipales, autoridad pública, agentes de autoridad y de la Policía Nacional Civil, o de cualquier otra persona, cuando la víctima sea una persona menor de 18 años de edad. La misma inhabilitación procede cuando el grupo delictivo se prevalece de su autoridad y relación de poder o si la víctima es privada de su libertad en el extranjero o fuere víctima de delitos de cualquier orden o falleciere por causas dolosas o culposas.
Prescripción general de los delitos de trata de personas

Las leyes penales en todos los países de la región hacen referencia a la prescripción general de estos delitos, salvo en El Salvador, donde se establece la imprescriptibilidad de la persecución penal para el delito de trata de personas. Este precedente debe ser emulado por el resto de las legislaciones analizadas, especialmente cuando estamos frente a casos de víctimas menores de edad o bien, ampliarse el período de cómputo de la prescripción a partir de que cumplan la mayoría de edad, pues de lo contrario, mientras son personas menores, no están en la capacidad ni en las condiciones de ejercer el correspondiente derecho de acción.

Responsabilidad penal por el delito de trata de personas –sanciones

De todas las normativas estudiadas, la de Belice es la más tenue en el momento de establecer la responsabilidad penal por el delito de trata de personas -un tope máximo de 5 años-, con lo que incumple el Protocolo de Palermo que claramente señala que los Estados deben establecer sanciones fuertes para los grupos delictivos organizados. Honduras, en cambio, tiene la legislación más rigurosa en términos de penalidad. El resto de países están en una situación intermedia, Panamá es el que regula la banda más amplia entre mínimos y máximos: de 4 a 6 años, que si se aplica un agravante puede aumentar de 10 a 15 años, o bien, una sanción de 8 a 10 años, para el tipo penal en el que la víctima es persona menor de edad. Sólo Belice y Honduras incorporan pena de multa adicional a la pena de reclusión.

La ESC como fin exclusivo de la trata de personas

Colocar el delito de trata de personas en capítulos o secciones del Código Penal referidos a la libertad sexual o similares, incurre en un error común de entender el delito de trata de personas como un fin de la ESC cuando debiera ser al contrario, tal y como lo reconocen los instrumentos internacionales que ubican a la explotación sexual como uno de los fines de la trata de personas.
Despenalización de la migración irregular

La trata de personas tiene una íntima relación con el fenómeno de las migraciones en la región. Desde esa perspectiva, es urgente armonizar la legislación sobre trata de personas con aquella que inculpa a los migrantes irregulares a fin de que las víctimas de trata de personas no sean incriminadas por leyes migratorias muy estrictas. Paralelamente deben fortalecerse necesariamente los procedimientos para identificación de víctimas de trata de personas.

Vacíos

La omisión de tipificación de delitos cibernéticos o relacionados con la informática puede causar problemas en la aplicación del tipo penal de trata de personas en cuanto respecta a los medios comisivos. Sancionar la creación y comercialización de la pornografía infantil por cualquier sistema de comunicación, en este caso, por medios electrónicos, tal y como lo regula el Código Penal de El Salvador en sus artículos 172 y 173 del Código Penal (reformas al decreto No. 210 que entró en vigencia desde enero de 2004) resulta un ejemplo valioso de complementariedad legislativa.

La víctima menor de edad

Para efectos de este estudio, se ha tomado como referencia general la edad de 18 años indicada en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño para establecer la mayoría de edad. Respecto a la capacidad de denunciar de las personas menores de edad, la tónica es que exista acceso a la justicia en la forma más amplia posible.

En Costa Rica, el Código de la Niñez y la Adolescencia faculta a los menores de edad para hacer denuncias, sólo que se le nombra un curador judicial para que los represente ante los tribunales y se le da audiencia al Patronato Nacional de la Infancia. Este derecho se refuerza en una propuesta de ley en estudio de la Asamblea
Legislativa que modifica el artículo 18 del Código Procesal Penal, con la finalidad de que no se le coarte el derecho de denuncia consagrado en el artículo 104 del Código de la Niñez y la Adolescencia que les garantiza denunciar acciones cometidas en su perjuicio y, en este caso, que puedan ejercer ese derecho por medio de un representante del Ministerio Público.

En El Salvador, las personas menores de edad sí tienen capacidad de denunciar y lo pueden hacer ante la Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil o Juez de Paz competente. Sin embargo, en los delitos de acción pública dependientes de instancia particular, son los padres, madres o tutores quienes ejercen la acción legal o, en su defecto, la Fiscalía General de la República. De igual forma funciona para los delitos de acción privada para la promoción de la acusación, donde el menor puede ser representado por un abogado defensor privado.

En Honduras, para el caso de trata de personas, el Ministerio Público o las autoridades judiciales sí pueden actuar de oficio cuando la víctima sea menor de 14 años si se trata de un menor sin padre, madre o guardador, o cuando el delito esté acompañado de otra infracción perseguible de oficio o haya sido cometido por los padres tutores o curadores. Guatemala utiliza un régimen similar para las personas menores de 18 años.

Nicaragua, continuando con la doble categorización de tratamiento a las personas menores de edad, establece que la Procuraduría Penal ejerce la acción y hace el acompañamiento de adolescentes menores de 14 años, mientras que los mayores de 16 años sí pueden promover la acción penal directamente, demostrando con dictamen médico legal que sufren explotación sexual.

En Panamá, a pesar de que los delitos contra la libertad e integridad sexual se investigan de oficio (artículo 1956 del Código Judicial), el artículo 5 del Código de Familia le da capacidad legal al menor de edad para intervenir en juicio en todos los casos que le afecte.37 La práctica permite que se reciba declaración a las personas menores de edad en su condición de víctima, a menos que las evaluaciones médico legales establezcan lo contrario en razón de las secuelas que pudo ocasionar el abuso sexual. Aun así, ello no impide que la investigación continúe.

37) Casa Esperanza, una ONG que lucha casos de menores de edad logró que un Juzgado Penal de Circuito permítiera que, con base en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño y la Ley de Protección a la Víctima, una menor de 14 años otorgara poder a un abogado para que la representara como querellante legítima en un juicio de abuso sexual.
4.2 Componente técnico operativo

En todos los países que integran este estudio, los organismos judiciales tienen definidas constitucionalmente funciones jurisdiccionales (la administración de justicia); por lo tanto, es la entidad encargada de procesar, juzgar y ordenar reparaciones en relación con delitos de trata de personas.

Adicionalmente a ello, la legislación correspondiente señala que hay otros órganos que cumplen labores de auxilio para el buen desempeño de la función jurisdiccional. Esos órganos son, o deberían ser, independientes de los órganos judiciales, tales como los ministerios públicos, los organismos de investigación, las policías de investigación y las defensorías públicas penales. Las escuelas de capacitación jurídica y fiscal deben incluir en sus currículos el tema de trata de personas para fortalecer las capacidades de sus operadores en el ámbito de la persecución y juzgamiento de este delito.

Una vez que los parlamentos han emitido normativa general o especializada en materia de trata de personas, su ejecución coactiva corresponde a los poderes ejecutivos por la vía de sus diferentes dependencias y, cuando las conductas de desobediencia constituyan delitos, el área de intervención corresponde esencialmente a los órganos judiciales mediante la investigación delictiva a cargo de los organismos de investigación judicial o policial, cuya dirección funcional corresponde a los fiscales generales o a unidades especializadas de las policías civiles.

En ese contexto, corresponde a los ministerios públicos la función de requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal, la realización de la investigación preparatoria en los delitos de acción pública. De manera complementaria, las judiciales, como entes auxiliares de los tribunales penales y de los ministerios públicos, apoyan en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables.

El modelo procesal penal de los países de América Central -excepto Belice-, incluyendo la reciente reforma que está en proceso de implementación en Panamá a partir de setiembre de 2008 por el Segundo Distrito Judicial, se deriva de un proceso regional de reforma y modernización de la justicia que ha seguido una ley modelo procesal que se enmarca dentro de las grandes líneas de los denominados sistemas “acusatorios”, en función de los cuales el proceso de investigación del delito no es realizado por un juez –quien sólo tiene

38) En El Salvador existe la Escuela de Capacitación Fiscal, que es la encargada de brindar formación inicial básica a todo el personal fiscal de nuevo ingreso y formación continua al personal antiguo a fin de mantener actualizados los conocimientos jurídicos, entre ellos lo referente a trata de personas en todas sus modalidades.
poder de control y preservación de las garantías de los sujetos procesales– y un proceso de acusación impulsado esencialmente por el Ministerio Público ante un tribunal que, decidiendo de manera colectiva, y bajo una metodología de tramitación oral, decidirá sobre la responsabilidad penal del imputado. Entre los jueces integrantes del plenario decisor, y el que ha controlado la actividad investigativa del Ministerio Público, no existe forma alguna de conectividad o vinculación, de manera que lo acontecido durante la fase preliminar al juicio no incide en la inteligencia de los jueces decisorios, de modo que se preserva de mejor manera la garantía de la imparcialidad del juzgador.

Contra la decisión del cuerpo colegiado decisor de la responsabilidad penal del imputado, cabe interponer un recurso ante los Tribunales Penales en vía de apelación o ante la Sala Penal respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en vía de casación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió un caso contra Costa Rica (caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica), en cuya sentencia la obliga a realizar una revisión integral del sistema de recursos legales en el ámbito penal, ya que el recurso de casación, según ese alto tribunal, no reunía los requisitos del recurso en materia penal conforme a los estándares del artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este fallo debe ser debidamente atendido, no sólo por Costa Rica, sino también por otros países de la región como Honduras que tampoco tiene instaurado un recurso amplio de apelación en materia penal.

Teniendo en cuenta ese contexto, a continuación se señalan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los órganos judiciales identificadas en los talleres FODA desarrollados en cada uno de los países.

4.3 Componente recursos humanos y tecnológicos

<table>
<thead>
<tr>
<th>FORTALEZAS DE LOS ORGANOS JUDICIALES</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Nuevas herramientas legales y procesales para juzgar delitos de trata de personas y de delincuencia organizada transnacional;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Sensibilidad y apoyo en el tema de seguridad y protección de jueces que resuelven casos relacionados con delincuencia organizada transnacional o que trabajan en zonas de mayor riesgo;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Implementación de la oralidad que mejora las garantías y transparencia en los juicios;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Modernización de la infraestructura en despachos judiciales;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Descentralización de funciones administrativas (creación de gerencias administrativas y de gestión que presten el servicio a nivel institucional para que los jueces se aboquen únicamente a administrar justicia);</td>
</tr>
<tr>
<td>• Celeridad para resolver peticiones administrativas de jueces, y;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Escuelas judiciales que permiten sensibilizar y capacitar a operadores de justicia en todo el país en materia de trata de personas, técnicas de investigación y otros.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Procuración de justicia

Capítulo IV
### OPORTUNIDADES DE LOS ORGANOS JUDICIALES

- Normativa penal sobre trata de personas mejorada y en proceso de reforma para su adecuación a requerimientos pendientes conforme al Protocolo de Palermo;
- Existencia de tratados internacionales en materia de trata de personas y sobre acceso y administración de justicia que fortalecen la procuración de justicia en este ámbito;
- Nuevas leyes para combatir la delincuencia organizada transnacional brindan algunas herramientas que favorecen la investigación de casos de alto impacto;
- Mesas nacionales contra la trata de personas y otras mesas similares (ESC) que mejoran la coordinación interinstitucional;
- Existencia de relaciones interinstitucionales con ministerios públicos, procuradurías generales y otras instituciones que apoyan en la investigación de casos de trata de personas y en sistemas de asistencia y protección a víctimas y testigos de trata de personas;
- Agencias de cooperación internacional que apoyan mesas nacionales contra la trata de personas y que ofrecen recursos y capacitaciones para operadores de justicia;
- Avances en legislación laboral para operadores de justicia, así como reformas administrativas (leyes y reglamentos), leyes de carrera judicial y fiscal, de servicio civil y otras que favorecen la buena práctica procesal; y,
- Becas nacionales e internacionales, intercambios y capacitaciones especializadas en materia de investigación y procesamiento de casos de trata de personas y delincuencia organizada transnacional.

### DEBILIDADES DE LOS ORGANOS JUDICIALES

<table>
<thead>
<tr>
<th>Debilidades</th>
<th>Recomendaciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Recursos humanos:</td>
<td>Coordinar con las escuelas judiciales la incorporación de módulos de capacitación y sensibilización sobre trata de personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>Capacitación a jueces y operadores de justicia no especializada en materia de trata de personas.</td>
<td>Reglamentar sistema de otorgamiento de becas y opciones de intercambio y pasantías conforme a criterios objetivos de especialidad y oportunidad.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficiente especialización de los operadores de justicia en casos de trata de personas y falta de criterios objetivos para selección equitativa de becas y cursos de capacitación (las convocatorias no siempre se socializan, ni se hace concurso de oposición).</td>
<td>Adoptar una política integral de seguridad al personal y de protección a jueces y operadores de justicia que se encuentren en riesgo de su integridad física y psíquica por los casos de delincuencia organizada transnacional y trata de personas que conocen en función de su cargo.</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuficiente seguridad para los juzgados y sus funcionarios (carencia de capacitación especializada para el personal de seguridad de planta, mantenimiento inadecuado de armas y equipo de seguridad).</td>
<td>Evaluar el desempeño laboral de los operadores de justicia para revisar parámetros salariales y de beneficios profesionales.</td>
</tr>
<tr>
<td>Desigualdad de prestaciones laborales del personal auxiliar en relación con funcionarios de otras instituciones, lo que puede favorecer la corrupción.</td>
<td>Adoptar códigos de ética judicial y capacitar y sensibilizar sobre los efectos negativos de la delincuencia organizada transnacional.</td>
</tr>
<tr>
<td>Riesgos de incidencia política en la investigación y el juzgamiento de casos de delincuencia organizada transnacional.</td>
<td>Creación y/o fortalecimiento de veedurías públicas que prevengan y ejerzan control social en materia de combate a la corrupción.</td>
</tr>
<tr>
<td>La corrupción a la que se prestan algunos jueces, la cual no es denunciada por temor.</td>
<td>Fortalecer la carrera judicial y las garantías laborales de los operadores de justicia.</td>
</tr>
<tr>
<td>Falta de seguridad laboral en la carrera judicial.</td>
<td>Hacer un estudio y diseñar una metodología para capacitar sobre tipologías de calificación de hechos de trata de personas y delitos conexos.</td>
</tr>
<tr>
<td>Dificultades en los métodos de calificación y tipificación de casos de delitos de trata de personas y su invisibilización mediante criterios tipológicos que derivan casos en otros delitos conexos como ESC, secuestro, rufianería, proxenetismo, etc.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Procuración de justicia

Capítulo IV

Errónea interpretación judicial del tipo penal de trata de personas. Falta de uniformidad de criterios de interpretación e investigación del delito de trata de personas.  

Sistematizar jurisprudencia nacional y regional sobre el manejo de la trata de personas y capacitar en criterios de interpretación del tipo penal conforme a estándares locales y regionales.

Desconocimiento y poca utilización de instrumentos internacionales de derechos humanos y contra la trata de personas por parte de algunos jueces.  

Incluir en los programas de capacitación de las escuelas judiciales la importancia de aplicar tratados internacionales en materia de trata de personas y de derechos humanos como parte del derecho interno.

Resistencia a la instrumentación y utilización de algunos programas de cómputo y sistematización de datos electrónicos y de herramientas para favorecer la investigación de la trata de personas.  

Capacitar en el manejo de las herramientas de computación y bases de datos creadas como parte auxiliar de la justicia penal en materia de trata de personas.

Recursos materiales:

Sistema informático deficiente.  

Crear cultura institucional para aprovechar y maximizar los escasos recursos informáticos y desarrollar un plan sostenible de mantenimiento y de capacitación.

Dificultades para el suministro de materiales y servicios básicos que permitan que las instalaciones físicas de los despachos, salas judiciales y sus equipos funcionen adecuadamente y ofrezcan suficiente seguridad a sus usuarios.  

Elaborar una evaluación de la seguridad y acondicionamiento de las salas de debates y de las oficinas judiciales donde se realicen audiencias de “alto riesgo” en función de la vinculación de casos de delincuencia organizada transnacional.

Sistemas estadísticos judiciales inadecuados sobre la cantidad de denuncias y casos sobre trata de personas en proceso de investigación, resueltos y sobreseídos.  

Mejorar los sistemas estadísticos de denuncias de casos de trata de personas y delitos conexos y desagregar información para facilitar su análisis y tabulación.

Servicios a las víctimas de trata de personas:

Falta de mecanismos judiciales que garanticen la protección de víctimas y testigos de trata de personas.  

Crear, fortalecer, capacitar y sensibilizar a jueces y operadores de justicia sobre la importancia y oportunidad de los programas de protección a víctimas y testigos del delito de trata de personas.

Estigmatización de las víctimas de trata de personas y de ESC por parte de algunos jueces y operadores de justicia.  

Sensibilizar a los operadores de justicia sobre la especial vulnerabilidad de las víctimas de trata de personas y de la importancia de un trato digno.

AMENAZAS DE LOS ORGANOS JUDICIALES

<table>
<thead>
<tr>
<th>Amenazas</th>
<th>Recomendaciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Legislación sobre delincuencia organizada transnacional con falencias y problemas de aplicación (agente encubierto), control de cadena de custodia, y posibles constitucionalidades.</td>
<td>Ampliar el debate nacional sobre la importancia de crear leyes especiales y oportunas para combatir la trata de personas y la delincuencia organizada transnacional que brinden herramientas novedosas para eliminar asimetrías de recursos con los grupos delictivos organizados.</td>
</tr>
<tr>
<td>Resistencia al cambio para aplicar la oralidad en todas las fases del proceso (resistencia a que se sustituya el uso de expedientes físicos por expedientes electrónicos).</td>
<td>Sensibilizar y capacitar sobre los alcances y utilidad de nuevas plataformas tecnológicas y procesales que coadyuven en la ejecución de la oralidad y de mecanismos para cumplir con esa garantía.</td>
</tr>
<tr>
<td>Desconocimiento de beneficios procesales por parte de los imputados y otros usuarios del sistema de justicia penal para casos de trata de personas.</td>
<td>Mejorar los niveles de información de los usuarios del sistema de justicia sobre los distintos beneficios que genera la cooperación en investigaciones de casos de trata de personas.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.4 Componente financiero

Del análisis de los hallazgos de los estudios FODA consolidados, el componente financiero de la procuración de justicia en casos de trata de personas es menos gravoso que lo que representa para los ministerios públicos. La razón de ello radica en que el presupuesto para los órganos de justicia es global y se proyecta sobre variables genéricas de actividades en las que los juicios orales se agendan y deben ser realizados mediante una planificación temporal, en la cual los recursos fijos ya están garantizados (horas persona de los jueces y redacción de sentencias).

En cambio, los ministerios públicos sí tienen una responsabilidad financiera distinta, debido a que la evacuación de la prueba y la documentación de casos de trata de personas son diferentes según las circunstancias para el diligenciamiento de determinado número de testimonios, prueba científica, diligencias en el extranjero, costos de gestión de agentes encubiertos, y otros.

Resaltada esta gran diferencia, la parte financiera de los órganos judiciales para casos de trata de personas, va más enfocada hacia los problemas generales de la administración de justicia como sería la dotación de personal suficiente, capacitación y adquisición de equipo y mejoramiento de instalaciones físicas. En el resto, salvo que las oficinas de atención a víctimas estén bajo la administración de los órganos judiciales, son los ministerios públicos los que deben proyectar y planificar presupuestos más complejos para mejorar las investigaciones de los delitos de trata de personas y de delincuencia organizada transnacional.

4.5 Componente político institucional

La independencia judicial (nombramientos independientes, carrera judicial, presupuesto adecuado, no injerencia del poder ejecutivo en las decisiones, etc.) es una de las condiciones que garantizan el combate de la trata de personas dentro del marco de la delincuencia organizada transnacional.

No obstante, no debe confundirse la independencia judicial con el oportuno involucramiento que debieran tener los órganos judiciales, junto con los ministerios públicos u otras instituciones que trabajan en el combate a este fenómeno, en la formulación de políticas. Ello no debe ser valorado como prejuzgamiento o afectación
de la independencia judicial, al momento de emitir los respectivos fallos en casos concretos de trata de personas.

El que los órganos judiciales sean parte de las mesas nacionales para combatir la trata de personas, es un aspecto fundamental para coordinar, sin riesgo de perder la independencia, todo lo referente para mejorar los mecanismos de investigación y procuración de justicia. Más que definir directrices o criterios de resolución de casos de trata de personas -que es una función única y exclusiva del juzgador- lo que se pretende es generar espacios para que otras decisiones y gestiones judiciales administrativas mejoren la función de procuración de justicia, en general, y sobre la trata de personas, en particular.

El enfoque de política institucional de los órganos judiciales, consiste precisamente en tener criterios coherentes para que las gestiones de investigación a cargo del Ministerio Público, que requieran de la autorización judicial, puedan ser canalizadas y resueltas de la manera más expedita posible bajo los parámetros de la legalidad y del respeto de los derechos humanos de todas las partes procesales. Así, la intervención en las comunicaciones, los allanamientos y otras diligencias propias para recabar prueba que requieran de asistencia mutua, deben ser tramitadas con la mayor celeridad y seguridad posibles, para lo cual debe haber coordinación, capacitación y conocimiento de los mecanismos por utilizar por parte de los ministerios públicos y los órganos judiciales.

Esos temas deben ser objeto de la agenda interinstitucional y de las mesas nacionales para combatir la trata de personas. Pero además, como parte de la política de los órganos judiciales, debe haber una sumatoria de esfuerzos para que, desde la gestión judicial, se apoyen procesos de reforma legal para mejorar la normativa, así como para apoyar iniciativas más amplias e integrales para la prevención de la trata de personas.
CAPÍTULO V

HALLAZGOS

Otros actores

En este capítulo se establece una relación de la importancia que cobra la cooperación interinstitucional en el combate de la trata de personas desde la investigación y la procuración de justicia, así como de la realización de actividades intermedias vitales como asistencia, atención y protección a las víctimas y testigos de ese delito.

Entre esos actores están las autoridades de migración en lo referente a víctimas de trata de personas extranjeras, y las entidades de protección de la niñez y la adolescencia y las de promoción de los derechos de las mujeres, en lo que se refiere a víctimas menores de edad y mujeres, respectivamente.

5.1 Las autoridades de migración

En este estudio interesa identificar el papel de las autoridades de migración y las policías de migración, en relación con la coordinación y cooperación con las instancias que investigan, procesan y juzgan el delito de trata de personas.

Paralelamente, corresponde identificar acciones y responsabilidades recíprocas sobre la base de planes de asistencia mutua, intercambio de información y realización de operativos conjuntos como repatriaciones, extradiciones y diligencias migratorias de todo tipo, incluidas actividades de orden consular, otorgamiento de refugio, entre otros.

Otro aspecto en que se vinculan es en lo relativo a la coordinación con los consulados del país cuando hay noticia de víctimas nacionales en el extranjero y se requiera de la realización de expatriaciones.
Desde un punto de vista técnico funcional, las autoridades de migración no son órganos colaboradores de la investigación del delito de trata de personas; sin embargo, aunque en la práctica realizan operativos para la identificación de personas en situación migratoria irregular, la información que obtienen en sus operativos debería ser trasladada a los ministerios públicos, sobre todo por la responsabilidad penal que está en juego en este tipo de situaciones.

Dos ejemplos opuestos de buena y mala práctica, en relación con la coordinación interinstitucional entre el ministerio público y las autoridades migratorias, son los casos de Costa Rica y El Salvador, respectivamente. Mientras que en El Salvador existe una adecuada coordinación entre ambas instituciones, especialmente porque las autoridades migratorias informan mediante oficio a la fiscalía y a la policía, sobre hallazgos de personas sospechosas de pertenecer a un grupo delictivo organizado o de situaciones de víctimas de trata de personas, en el informe de Costa Rica se relata un caso totalmente opuesto, en el que un operativo de las autoridades de migración, sin la debida notificación al Ministerio Público, afectó una causa que éste investigaba sobre el operativo de mayor envergadura de casos de trata de personas en la costa pacífica del país.

El fenómeno de la trata de personas es un delito de muy variadas manifestaciones delictivas que pueden llegar a ser conocidas por diferentes agencias estatales. Con independencia de los casos de trata de personas y de la inexactitud de los tipos penales que califican el delito de trata de personas en América Central, es evidente que las autoridades migratorias tienen una posición privilegiada para identificar el ingreso y la salida de cualquier persona. Esta información puede ayudar a definir un determinado perfil de víctima de trata de personas e incidir de manera positiva en la investigación del delito si se estudian y conocen las tendencias de los movimientos y flujos migratorios.

**Líneas de cooperación identificadas:**

- Operativos policiales conjuntos con la policía de migración cuando hay víctimas de trata de nacionalidad extranjera;
- Intercambio de información y de bases de datos para efectos de control e investigación;
- Coordinación y manejo de albergues para atención de víctimas de trata extranjeras;
- Coordinación de operativos de repatriación de víctimas y testigos extranjeros;
- Facilitación de documentos de viaje y/o permisos temporales de residencia a víctimas y testigos en situación irregular debido a su condición de personas tratadas, y;
- Rendir de testimonio y presentación de prueba documental en procesos judiciales de trata de personas en los que haya habido colaboración de funcionarios de migración.
- Conformación de redes de cooperación de control interfronterizo e intercambio de información.
En ese contexto, se han identificado oportunidades regionales para el desarrollo de actividades exitosas en el combate de la trata de personas, tales como:

- Existencia de la Red Centroamericana de Directores de Migración;
- Experiencia acumulada entre autoridades de migración de la región en procesos de repatriación a víctimas de trata de personas;
- Proyectos piloto para repatriación de víctimas de trata de personas financiados por agencias de cooperación internacional, y;
- Estudios, publicaciones especializadas y manuales sobre trata de personas y temas afines como el Manual de Repatriación para Víctimas de Trata de Personas elaborado por la OIM.

No obstante, al igual que como ocurre con las entidades que investigan y juzgan el delito de trata de personas, las oficinas de migración tienen debilidades y amenazas considerables.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Debilidades de las autoridades migratorias en el contexto de la trata de personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Falta de recursos y de instalaciones físicas adecuadas para atender a víctimas indocumentadas de trata de personas;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Ausencia de protocolos adecuados de procedimientos y de atención integral a víctimas de trata de personas menores de edad; 39</td>
</tr>
<tr>
<td>• Falta de recursos adecuados para gestionar apropiadamente la repatriación de víctimas de trata de personas; 40</td>
</tr>
<tr>
<td>• Descoordinación entre los ministerios públicos y las autoridades de migración respecto del momento para realizar repatriaciones, lo que dificulta la evacuación de “prueba anticipada” para la obtención de los testimonios de las víctimas de trata;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Ausencia de planes de atención para grupos familiares extranjeros víctimas de trata de personas, e;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Inexistencia de instituciones y programas de reintegración familiar y comunitaria para víctimas de trata de personas.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

A continuación las fortalezas de las autoridades migratorias, que deben ser maximizadas en torno a la prevención y combate de la trata de personas.

39) En El Salvador, no obstante, existen lineamientos regionales de atención integral a víctimas de trata de personas, los cuales son implementados tanto por la Dirección de Migración como por la policía.

40) Un avance importante en ese sentido ocurre en El Salvador, donde se trabaja en reuniones tripartitas entre la policía, el Instituto de Protección de la Niñez y la Adolescencia y la fiscalía, donde las tres instituciones deciden sobre el tiempo de la repatriación de las personas menores de edad a fin de solventar dificultades y mejorar la coordinación para evitar cualquier inconveniente al momento de solicitar anticipos de prueba y que la víctima ya no se encuentre en el país.
### Fortalezas de las autoridades migratorias

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fortalezas</th>
<th>Recomendaciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Mandato en asuntos migratorios que les permite actuar de manera especializada en asuntos relacionados con tráfico y trata de personas.</td>
<td>Diseñar operativos migratorios en coordinación con los ministerios públicos cuando haya indicios de posible comisión de delitos de trata de personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Existencia de leyes especiales de migración que han sido modificadas o están en proceso de serlo, que contienen disposiciones específicas sobre tráfico y trata de personas, así como funciones de asistencia y atención a víctimas de ese flagelo.</td>
<td>Coordinar con otras autoridades competentes en materia de niñez y adolescencia, mujeres y cuestión de género, el manejo de planes adecuados para albergues y asistencia y atención a víctimas de trata de personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Personal policial experto y enfocado plenamente en temas migratorios.</td>
<td>Aprovechar las plataformas regionales de reuniones de directores de autoridades migratorias y otras iniciativas impulsadas por la cooperación internacional para hacer reuniones paralelas de capacitación y sensibilización policial en materia de trata de personas, así como foros para compartir experiencias e información. Instrumentar pasantías institucionales.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Bases de datos con información migratoria sistematizada.</td>
<td>Mejorar canales de intercambio de información con el fin de trabajar la trata de personas desde su prevención. Elaborar boletines y sistema de “alertas tempranas” y compartir datos con las oficinas de INTERPOL y agencias policiales.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Participación en mesas nacionales sobre trata de personas o de ESC, según cada caso.</td>
<td>Intensificar la participación de los puntos focales de las autoridades migratorias en las reuniones y en las agendas de las mesas nacionales sobre trata de personas o afines con el objeto de mejorar el enfoque integral e interinstitucional de la prevención y combate de la trata de personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>• Trabajo coordinado con consulados del país en el exterior.</td>
<td>Aprovechar la existencia de los consulados en otros países de la región de América Central para crear vínculos más institucionalizados y cruzar información de personas nacionales que llegan a aquellas oficinas en carácter de víctimas de trata de personas o con algún otro vínculo en esa materia.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 5.2 Las instituciones de protección de la mujer y la niñez

En todos los países de la región se han creado instituciones con rango de ministerios o secretarías para diseñar políticas públicas de promoción y protección de los derechos de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes. En lo que a la trata de personas se refiere, esas son entidades que juegan un papel vital en el entramado interinstitucional para la instrumentación de políticas públicas, planes, programas o bien, en la dinámica de las mesas nacionales sobre trata de personas o de ESC, en las que son participantes activas. En su relación con las instituciones que investigan y procesan los delitos de trata de personas, esas instituciones son coadyuvantes en el combate a la impunidad, a través de los siguientes medios y funciones de su competencia:
• Tienen capacidad legal para representar a las personas menores de edad en todos los procesos penales donde haya niños, niñas o adolescentes involucrados;
• Ejercen la función de denuncia de casos relacionados con trata de personas o delitos conexos;
• Tienen albergues para atención a víctimas de trata de personas o facilitan recursos con esos fines;
• Se apersonan en diligencias judiciales o administrativas, donde se requiera su intervención para tutelar derechos e intereses del sector que representan;
• Prestan experticia en materia de niñez o género, para sensibilizar sobre esos temas a funcionarios judiciales que lo requieran;
• Tienen iniciativa de ley para proponer proyectos de ley en la materia de su competencia, incluida la trata de personas;
• Facilitan su plataforma institucional y regional para apoyar los debates nacionales sobre los temas de interés, y;
• Ejecutan proyectos afines con el combate de la trata de personas.

De esas actividades, se colige la importancia que pueden cobrar esas instituciones respecto de los procesos de investigación de delitos de trata de personas, especialmente en la etapa inicial o de primer contacto, cuando la policía y el ministerio público deben identificar a las víctimas de trata de personas para luego generar todos los apoyos de asistencia humanitaria, social, psicológica y familiar. No obstante, en todos los países hay limitaciones presupuestarias para esos fines, sobre todo para crear albergues especializados para víctimas de trata de personas, por lo que se utilizan los que ya existen, los cuales, normalmente son para víctimas de violencia doméstica y no cumplen con los estándares de seguridad y de especialidad que una víctima de trata de personas requiere.

Un valor agregado, que se convierte en una oportunidad para el trabajo coordinado en la región en el ámbito de los derechos de la mujer, es el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).

5.3 Contexto interinstitucional: políticas públicas, planes y programas

Los Estados no sólo deben realizar actividades legislativas para cumplir con las obligaciones internacionales relacionadas con la promulgación de leyes penales para castigar el delito de trata de personas, sino que tienen el deber de hacer su mejor esfuerzo para instrumentar programas con miras a asistir y proteger a las víctimas
-incluyendo la restitución de sus derechos y su reinserción social- así como articular acciones en materia de prevención.

En materia de prevención y protección, los instrumentos internacionales que se indican seguidamente contienen artículos útiles para su implementación en el ámbito nacional con el fin de proteger y reprimir la trata de personas. (ver recuadro siguiente)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Acciones</th>
<th>Obligación</th>
<th>Protocolo de Palermo</th>
<th>Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño</th>
<th>Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Prevención</td>
<td>Adoptar, reforzar y aplicar leyes, medidas administrativas, políticas y programas sociales para la prevención de la trata de personas para la explotación sexual; sobre todo a los niños y mujeres especialmente vulnerables a esas prácticas y evitar un nuevo riesgo de victimización</td>
<td>Art. 9.1</td>
<td>Art. 9.1</td>
<td>Art. 7</td>
</tr>
<tr>
<td>Prevención</td>
<td>Sensibilizar al público en general mediante información por todos los medios apropiados, la educación y el adiestramiento acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de la trata de personas</td>
<td>Art. 9.2</td>
<td>Art. 9.2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Protección</td>
<td>Prestar toda la asistencia apropiada a las víctimas para lograr su plena reintegración social y recuperación física y psicológica y su repatriación, incluido alojamiento adecuado, asistencia jurídica en idioma de la víctima, asistencias médica y material, oportunidades de empleo, educación y capacitación. Todo ello teniendo en cuenta la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas</td>
<td>Art. 6.3, 6.4</td>
<td>Arts. 9.3, 10.2</td>
<td>12-15</td>
</tr>
<tr>
<td>Protección</td>
<td>Establecer procedimientos adecuados para que las víctimas obtengan, sin discriminación alguna, reparación por los daños sufridos</td>
<td>Art. 6.6</td>
<td>Art. 9.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Prevención</td>
<td>Prohibir efectivamente la producción y publicación de material en que se haga propaganda de los delitos enunciados</td>
<td>Art. 9.5</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Prevención y represión</td>
<td>Fortalecer la cooperación internacional y la coordinación entre sus autoridades y las ONGs nacionales e internacionales para la prevención, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo de los responsables de esos delitos y de actos relacionados con la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o el turismo sexual</td>
<td>Art. 9.5</td>
<td>Art. 10.1</td>
<td>Art. 1, 8</td>
</tr>
<tr>
<td>Prevención</td>
<td>Combatir, con la ayuda de la cooperación internacional, los factores fundamentales como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas, que hacen a las personas, especialmente las mujeres y niños, vulnerables a la trata de personas</td>
<td>Art. 9.4</td>
<td>Art. 10.3</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Este articulado constituye un estándar internacional mínimo que debe ser observado por los Estados de América Central, con el fin de mejorar las respuestas preventivas en el combate de la trata de personas y la protección de las víctimas. En los capítulos II, III y IV de este estudio se identificaron las capacidades de las instancias que investigan, procesan y juzgan la trata de personas, en los que se puede apreciar, ya sea en las fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas, el grado de cumplimiento de algunos de estos compromisos.

También, en relación con las personas menores de edad, la Declaración y Plan de Acción de Estocolmo marcó pautas para la acción en favor de la prevención y atención de las personas menores de edad explotadas sexualmente. En la mayoría de los países, esas directrices han orientado los esfuerzos de coordinación interinstitucional, divulgación, prevención y atención a la población afectada. Fue por impulso de ese Plan de Acción, que en los países de América Central se constituyeron las mesas nacionales contra la ESC, precedente inmediato de las mesas nacionales sobre trata de personas.

Cuando se habla de políticas públicas, se debe aclarar que más que programas o políticas de gobierno, lo que se debe hacer es diseñar políticas “estatales” que trasciendan los periodos gubernamentales, de modo que respondan a una verdadera institucionalización de medidas consensuadas e integrales que no dependan de los gobiernos de turno para su eficacia.

El reto mayor de la aplicación de la política contra la trata de personas no es solamente elaborar un Plan Nacional de Acción, sino el desafío de colaboración interinstitucional operativa que se requiere, como son las condiciones administrativas para llevar a cabo su trabajo, la dotación de un presupuesto adecuado para cumplir con esas tareas, el seguimiento y monitoreo de los compromisos institucionales y medios de verificación de cumplimiento de los objetivos planteados.
5.3.1 Planes de acción para combatir la trata de personas

Brindar una respuesta al problema de trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes implica la difícil labor de atacar sus causas. Ese no es el objeto de este estudio, no obstante, la función de investigar, procesar y condenar a los responsables de la trata de personas, debe empezar a contextualizarse en políticas públicas integrales, para lo cual se hace una rápida valoración de ese contexto general en la región.

La policía, el ministerio público y el órgano judicial tienen una responsabilidad en el marco de la política para combatir la trata de personas que está muy enfocada hacia la respuesta reactiva que es la investigación y condena de casos concretos. Sin embargo, esa función natural genera, indirectamente, un mensaje claro de prevención cuando las investigaciones son sólidas, coordinadas y efectivas, lo que lleva implícito el combate a la impunidad.

Como engranaje de políticas públicas para combatir la trata de personas, las entidades que investigan, procesan y condenan este delito, deben insertarse en actividades adicionales a su propia competencia como apoyar procesos de iniciativa de ley, capacitación y sensibilización y, por supuesto, brindar elementos de discusión para el mejoramiento de las capacidades colectivas que deben armonizarse entre todos los actores involucrados.

A nivel general

Los países de la región cuentan con mesas o coaliciones nacionales para combatir la trata de personas -excepto Honduras y Panamá que tienen una mesa nacional sobre ESC- que a su vez interactúan con otras mesas interinstitucionales. Estas mesas nacionales se describen con mayor detalle en el capítulo VIII de este estudio.

En el marco de la agenda de las mesas o comisiones nacionales se han desarrollado planes nacionales para combatir la trata de personas (Guatemala, Costa Rica y El Salvador por orden de aprobación). Estos programas incluyen:

a) Acciones de prevención e información, asistencia al retorno y repatriación de víctimas de trata de personas;
b) Capacitación y apoyo al fortalecimiento institucional de instituciones públicas y no gubernamentales;
c) Realización de estudios destinados a la definición de políticas y programas; y
d) Preparación de legislación contra la trata de personas.

Producto de esas plataformas, en los países se han desarrollado las siguientes iniciativas:
<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Comisión o Mesa</th>
<th>Año de constitución</th>
<th>Presidida por</th>
<th>Año de presentación</th>
<th>Políticas o Planes específicos en el tema</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>“Interagency anti-trafficking in persons committee” (Comité Interinstitucional)</td>
<td>2003</td>
<td>Ministerio de Human Development (Ministerio de Desarrollo Humano)</td>
<td></td>
<td>En 2007 se convirtió en una Comisión Nacional. Actualmente, esta comisión lleva a cabo actividades para la protección de personas vulnerables a la trata de personas. Los programas incluyen la prevención y el apoyo a víctimas de trata.</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas</td>
<td>2005</td>
<td>Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública (Ministerio de Relaciones Exteriores)</td>
<td>Diciembre 2005</td>
<td>El plan de acción incluye medidas para prevenir, detectar y castigar el tráfico de personas, así como la protección de las víctimas. HFRIF dio soporte a este plan a través de un estudio.</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>Mesa de Trabajo contra la Trata y la ESC (Comité Nacional contra la Trata)</td>
<td>2007</td>
<td>Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Gobernación)</td>
<td>Julio 2007</td>
<td>El plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y su Delito Consecuente incluye medidas de prevención y protección a víctimas de trata.</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Comisión Internacional de Combate a la Trata de Personas y su Delito Consecuente (CICIG)</td>
<td>2005</td>
<td>Fiscalía Especial de la Niñez y el Discapacitado (Procuraduría General de la República)</td>
<td>Marzo 2004</td>
<td>En marzo de 2004, se creó la Comisión Internacional de Combate a la Trata de Personas para prevenir y combatir el tráfico de personas en Guatemala.</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Coalición Nacional contra la Trata de Personas, Nicaragua (CONAPINA)</td>
<td>2004</td>
<td>Procuraduría General de la República (Ministerio de Relaciones Exteriores)</td>
<td>Marzo 2004</td>
<td>La Comisión Nacional contra la Traficación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONAPRETES) se encarga de la cooperación y la formación en materia de trata de personas.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
En relación con la niñez y la adolescencia

La ratificación del Protocolo de Palermo por parte de los países de la región, generó un proceso de instrumentación de medidas legislativas y administrativas, mediante la creación de leyes especiales que modificaron los códigos penales para incluir el delito de trata de personas y otros delitos conexos.

La existencia previa de la ratificación de la Convención de los Derechos de Niños que posteriormente, permitió la formulación de Códigos de Protección a la Niñez y la Adolescencia, los que contienen los lineamientos generales que orientan la política pública de protección integral a la niñez, dentro de los que se encuentra la protección contra el abuso y explotación sexual.

Si bien la promulgación de estos códigos fue un paso decisivo en la institucionalización de una política de protección de los derechos de la niñez, a partir de la cual se han generado importantes iniciativas, para efectos del presente estudio, las instituciones entrevistadas manifiestan que estos esfuerzos no han sido suficientes para dar coherencia a la política definida en la Ley. Este débil nivel de articulación de los esfuerzos ha impedido brindar una respuesta institucional eficaz al problema.

Algunas de esas limitaciones son:

- Las acciones desarrolladas se han enfocado hacia la divulgación de la normativa de la niñez, capacitación a personal de distintas instituciones clave por su intervención en el tratamiento del problema, tales como personal de salud, personal judicial, medios de comunicación, inspectores de turismo, entre otros; pero sin que haya habido un proceso de acompañamiento para medir la incidencia y el impacto que esa normativa debe tener en la cultura institucional. Asimismo, se han realizado algunas, no las suficientes, campañas de sensibilización sobre los riesgos de la trata de personas dirigidas a la comunidad y otras hacia los turistas en potencia y fuera del país (campañas contra el turismo sexual).
- La cobertura de los códigos de la niñez y la adolescencia no se ha dado en todos los territorios nacionales, sino que se ha concentrado en algunos lugares, principalmente los centros urbanos más poblados, así como tampoco ha podido mantenerse en funcionamiento por razones fundamentalmente, de tipo económico o estructural. Más preocupante todavía, es que aun cuando muchos funcionarios
conocen esa normativa, no la aplican ni interpretan como se debe. Ello es evidente en las situaciones en las que las víctimas menores de edad no son protegidas o atendidas, con el especial cuidado y protección integral que se requiere, o cuando no se utiliza apropiadamente el principio del “interés superior del niño”. Muestra de ello es la inexistencia de cámaras Gesell, en el contexto de la investigación judicial, para evitar procesos de revictimización en casos de trata de personas.

- La mayor debilidad en las acciones implementadas han sido las estrategias y proyectos en materia de restitución de derechos, atención, tratamiento y rehabilitación de las víctimas, porque estos constituyen las estrategias de intervención más difíciles y de más alto costo.

De todos los países, El Salvador es el que ha diseñado la estrategia más integral e interinstitucional para combatir la trata de personas. El tipo penal de la trata de personas y la creación de departamentos o unidades de trata de personas, en la Policía y en el Ministerio Público, han permitido desarrollar una agenda común y mecanismos de cooperación interinstitucional. Ello ha contribuido a que en este país haya un mayor número de casos de trata de personas con sentencias condenatorias.41

Panamá, Nicaragua y Belice son los tres países que requieren mayor impulso en la definición de políticas públicas, planes y programas para combatir la trata de personas.

Costa Rica, Honduras y Guatemala se encuentran en un punto intermedio en el que han desarrollado capacidades interinstitucionales, pero todavía no con la coordinación de las de El Salvador. Sin embargo, en ninguno de los países esas políticas, planes o agendas son suficientemente sólidas como para marcar una tendencia de sostenibilidad. El principal problema es el ausente o insuficiente aporte presupuestario para la instrumentación de todas las actividades trazadas, lo que deja sin posibilidad de materializar los compromisos que esas instituciones han asumido como parte de su mandato.

En el aspecto formal de los países involucrados en este estudio, Costa Rica, El Salvador y Guatemala han diseñado e implementado planes de acción para combatir la trata de personas. Honduras, si bien no cuenta con una política en materia de trata de personas, tiene vigente desde el 2006, un plan estratégico para combatir la ESC y por efecto, la trata de personas. Panamá, recientemente (julio 2008) creó un plan para combatir la ESC mientras que Nicaragua reporta un marcado retroceso en esta materia.

A continuación, una síntesis de esas políticas en cada uno de los países estudiados.

41) En El Salvador a la fecha hay doce sentencias firmes condenatorias de casos de trata de personas.
<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Política o plan nacional para combatir la trata de personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belice</td>
<td>Belice no tiene una política pública o plan integral para combatir la trata de personas. En 2006 emitió un &quot;miniplan&quot; de 60 días para combatir la trata de personas pero más que todo fue una iniciativa mediática que buscaba que ese país fuera removido de la Lista “Tier 3” del Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Costa Rica| Aprobó, por impulso de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, el Plan de Acción Articulado Interinstitucional e Intersectorialmente dirigido a Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas que se ha incluido como parte de la acción estratégica 1.5 Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Varios de sus objetivos están relacionados con la obligación de investigar el delito de trata de personas, a saber:  
  - Capacitar y sensibilizar a la población nacional vinculada a la temática de la trata de personas;  
  - Promover un modelo de atención interinstitucional articulado en cumplimiento con la normativa establecida para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas víctimas y la sanción a los grupos delictivos organizados, y;  
  - Consolidar el marco jurídico para prevenir, investigar y sancionar la trata de personas, así como la atención de las víctimas y testigos de este delito.  
Cada uno de los objetivos trazados presenta metas cuantitativas para ser alcanzadas dentro del período y líneas de base a partir de las cuales se inicia la medición de los impactos. Un elemento importante a tener presente es que, al formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, hay una determinación presupuestaria del costo de su implementación y responsables específicos que al final del período de implementación deberán dar cuenta definitiva sobre el logro o no de lo proyectado, así como de las razones que de alguna manera dificultaron la implementación completa de las metas trazadas. |
| El Salvador| Emitió la “Política Pública para la Erradicación de la Trata de Personas”, elaborada por el Comité Nacional contra la Trata de Personas en mayo de 2008. Sus objetivos están enfocados en la intervención de instituciones gubernamentales en el desempeño de sus responsabilidades, así como de las organizaciones de la sociedad civil para coordinar la ejecución de acciones para erradicar la trata de personas. Si bien no tiene un objetivo ni referencias específicas a la investigación y procuración de justicia en casos de trata de personas, esa obligación se colige del objetivo vinculado con el combate a la trata de personas desde la persecución y sanción de forma efectiva y eficiente de la trata de personas en todas y cada una de sus modalidades, respetando los derechos e intereses de la víctima, así como del resto de las partes implicadas. |
| Guatemala | Ha desarrollado la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico para Combatir la Trata de Personas como resultado de un proceso amplio de reflexión y consenso. Su fin es la articulación de esfuerzos para la búsqueda de alternativas viables de prevención que desalienten la demanda de cualquier forma de explotación vinculada con la trata de personas, al tiempo que brinde opciones de atención integral a las víctimas y medidas de protección y aplicación de justicia para la reparación de los daños sufriados por las víctimas, en apego a la restitución de sus derechos humanos.  
El planteamiento que recoge la política pública y el plan nacional está dirigido a readecuar, reorientar y focalizar las acciones del Estado. Los marcos presupuestarios y mecanismos institucionales deben, para el efecto, hacer suyos los compromisos que le competen en materia de prevención y combate de la trata de personas.  
El objetivo general es desarrollar un planteamiento colectivo y en consenso de la política pública y su plan nacional de acción estratégico, que constituya la directriz del Estado de Guatemala contra la trata de personas y de la protección integral a las víctimas. |
| **Honduras** | En junio 2006 presentó el Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes 2006-2011, coordinado por la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial (CICESC) bajo un proceso participativo que incluyó instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación. Dicho instrumento de planificación brinda estrategias y prioridades de acción para la erradicación del fenómeno de la explotación sexual. En la práctica ha tenido poca aplicabilidad debido a la falta de asignación de recursos económicos para su realización lo que limita la ejecución de las acciones previstas a las establecidas en los planes operativos anuales de cada institución. El plan contempla cinco componentes (coordinación, protección, prevención, recuperación-reinserción y participación) de los cuales se han desarrollado algunas acciones a fin de dar cumplimiento a dicho plan. No obstante, estas han sido insuficientes en lo que respecta a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes frente al fenómeno. De las acciones que más se pueden reconocer a la CICESC es la coordinación interinstitucional, la cual se ha desarrollado a través de una dinámica de trabajo conjunto, gracias a la unificación de esfuerzos entre todos los actores. Dentro de los procesos de coordinación más exitosos están la aprobación de las reformas contra la ESC y la elaboración del plan de acción nacional, dichas iniciativas lograron mantenerse vigentes debido a la perseverancia y constancia de los procesos. |
| **Nicaragua** | No tiene una política para combatir la trata de personas y, por el contrario, muestra un retroceso al carecer de un órgano rector que coordine la ejecución de las políticas públicas y el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. El Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, instancia creada por ley para este fin, no está funcionando desde 2007. Este Consejo coordinaba la ejecución del plan de acción nacional para la Niñez y la Adolescencia 2002-2010, así como la política pública contra la explotación sexual y su plan de acción con medidas concretas para el abordaje integral del delito de trata de personas. |
| **Panamá** | En julio del 2008, la Procuradora General de la Nación, Ana Matilde Gómez, presentó el Plan Nacional contra la ESC de niños, niñas y adolescentes, el cual busca reducir su incidencia en los próximos tres años. Los objetivos que se persiguen son la prevención y eliminación de ese flagelo en acciones coordinadas con instituciones públicas y privadas y el apoyo de otras organizaciones no gubernamentales e internacionales. Los principios del plan nacional se fundamentan en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá, entre ellos, la identificación de las víctimas, la responsabilidad compartida, el cambio cultural, la incidencia en políticas públicas y el fortalecimiento de la legislación nacional. |

### 5.3.2 Organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones no gubernamentales y religiosas juegan un papel importante, especialmente en las áreas relacionadas con la asistencia de víctimas de trata de personas, y en algunos casos en los campos de la investigación, documentación y denuncia de casos. Sin embargo, su foco de atención sigue siendo la ESC independientemente de que sea el fruto de la trata de personas o no. La irregularidad en el ingreso de recursos, y el poco conocimiento especializado en la materia de trata de personas, han producido que estas intervenciones no se den de manera sistemática y continua. Su incorporación a las mesas nacionales contra la trata de personas se vislumbra como una estrategia exitosa para que sus acciones se encuadren dentro de los planes descritos. Los informes nacionales presentan un directorio de ONG’s que permitirá al lector ampliar el conocimiento sobre el papel que cumplen en los países signatarios del proyecto XCAS26.
CAPÍTULO VI

HALLAZGOS

Temas clave

En este capítulo se abordan temas esenciales para la investigación y la procuración de justicia penal del delito de trata de personas:

1. Distintas formas de explotación;
2. Asistencia judicial recíproca y mecanismos de cooperación;
3. Mecanismos de coordinación interinstitucional entre cuerpos de investigación policíal, órganos de persecución penal, operadores judiciales y agentes migratorios;
4. Investigación de casos de trata de personas;
5. El rol de las víctimas y testigos de la trata de personas; los programas de asistencia y protección; y,
6. Conexión con otros delitos: corrupción, blanqueo de capitales, secuestro, extorsión, tráfico ilícito de migrantes, etc.

6.1 Distintas formas de explotación

Diferente a otros estudios realizados en el ámbito regional, el objeto de análisis en este caso, es la trata de personas en sus diferentes formas, más allá de la ESC, por lo que se incluyen otras variables como son la explotación laboral, las adopciones ilegales y el tráfico de órganos. No obstante, es necesario hacer referencia a las distintas modalidades de explotación sexual reconocidas actualmente por los instrumentos internacionales, la doctrina y la práctica.
6.1.1 La prostitución ajena de mujeres, prostitución infantil y adolescente

La prostitución en general es entendida como la comercialización, organizada o no, de una persona adulta o menor de edad, a cambio de una remuneración en efectivo o en especie, en la que interviene en muchos casos uno o varios intermediarios (facilitadores, proxenetas o rufianes) o un grupo delictivo organizado.

En el caso de personas menores de edad, el Protocolo a la Convención del Niño particulariza en conductas relacionadas con la explotación sexual de este grupo poblacional, y define la prostitución infantil como la “utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución” (Artículo 2. c). Añade, además, que el concepto del “consentimiento informado” para prostituirse de manera voluntaria, no aplica a las personas menores de 18 años al considerar que no poseen la madurez física ni emocional para asumir las consecuencias de esta práctica. Así, los niños y las niñas que reciben un pago a cambio de sexo en cualquiera de sus manifestaciones, deben ser considerados como explotados sexualmente a través de la prostitución y no como “trabajadores comerciales del sexo”.

En el caso de las personas adultas, particularmente de las mujeres -de los hombres en esta condición no existe suficiente análisis en América Central-, más allá de la discusión sobre la validez de los términos “mujer prostituida”, “trabajadora sexual”, “trabajadora comercial del sexo” u otros, lo relevante para este estudio regional sobre trata de personas, es la doble valoración moral respecto al papel que juegan las mujeres. La práctica de la prostitución o venta de servicios sexuales provoca por un lado la condena social que les estigmatiza y margina y, por otro, no se consideran las múltiples causas que podrían intervenir en esta situación, y se obvia una condición determinante: la demanda. Sin una comprensión profunda de los motivos que llevan al “cliente” a comprar ese “producto”, es difícil atacar la reducción de la demanda.

Bajo este doble parámetro moral, que sanciona a las mujeres, pero no a los hombres, la prostitución se plantea como un problema que afecta la moral y las buenas costumbres de las comunidades, y se oculta o restringe a ciertas zonas geográficas. La permisividad o tolerancia social se dirige hacia los clientes, y a los que lucran con la prostitución de las mujeres, pese a la existencia de normas que condenan esta actividad, inclusive como delito en algunos casos.

42) En este punto, hubiera sido recomendable que después de “actividades sexuales” se agregara la frase “o con significación sexual”, para que la figura delictiva abarcase actos que algunas legislaciones nacionales no consideran actos sexuales, pero cuya significación sexual es evidente y produce un grave daño a la psiquis de las personas menores de edad.
En el caso de la trata de personas en este ámbito resulta importante destacar el aspecto económico que conlleva la explotación sexual, en la medida en que aporta recursos significativos a las economías de los países de origen de estas mujeres, a través de la obtención de divisas por las remesas enviadas a sus familias. Los márgenes de rentabilidad que proporciona la industria de la trata de mujeres para la explotación sexual, son explicables desde el punto de vista económico.

Finalmente, y de suma importancia, las víctimas de trata de personas por motivos de explotación sexual, enfrentan situaciones que atentan contra sus derechos fundamentales, como son los casos en que se les priva de su libertad y de su integridad, al incautarles sus documentos de identidad y de viaje, agredirlas física y sexualmente, e inducirlas al consumo de alcohol y de drogas.

6.1.2 Pornografía infantil y adolescente

Se entiende como la representación visual o auditiva de una persona menor de edad, para el placer sexual, con fines lucrativos para su proveedor o intermediario. Incluye la producción, la distribución, la tenencia y el uso de ese material. El Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño maneja el concepto de “utilización de niños en la pornografía” a partir de “toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales”. (Artículo 2.c). Esta conceptualización también se encuentra en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Declaración y Programa de Acción aprobados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, el primero celebrado en Estocolmo, Suecia, en agosto de 1996, y el segundo en Yokohama, Japón, en diciembre de 2001\(^43\), así como en el Convenio 182 de la OIT, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil.

En los estudios nacionales no se reportan casos de trata de personas con fines de pornografía infantil, pero sí como delito independiente, especialmente mediante el uso de internet, lo cual queda fuera del ámbito de este estudio.

---

\(^{43}\) [http://www.csecworldcongress.org/sp/index.htm](http://www.csecworldcongress.org/sp/index.htm)
6.1.3 Turismo sexual

Representa la ESC de personas en un país determinado, ya sea por turistas extranjeros o nacionales, e incluye la promoción del país como destino accesible para el ejercicio impune de esta actividad. En la región centroamericana el turismo ha cobrado un mayor auge, ya que se ha convertido en una importante fuente de empleo en el sector de servicios frente a las actividades tradicionales, y se visualiza como una actividad potencialmente capaz de aliviar la pobreza, sobre todo en el área rural, y de generar empleo. Muchas mujeres se incorporan en este mercado laboral como guías turísticas, recepcionistas, mucamas o cocineras, otras lo hacen en forma clandestina, mediante contactos en clubes nocturnos o bares, servicios de acompañantes, o sitios web en las que se ofrecen servicios explícitamente sexuales. Es todavía difícil establecer qué porcentaje de estas personas han sido contratadas por los medios señalados en el Protocolo de Palermo como elementos constitutivos del delito de trata de personas. He aquí la importancia de involucrar al sector privado en actividades de prevención y certificación de actividades o negocios “libres de trata”.

Con relación a la trata de personas, los estudios nacionales constataron que en todos los países de la región hay una marcada tendencia al aumento de prácticas de turismo sexual, y Costa Rica, tal y como se señaló anteriormente, es el país con mayor reconocimiento de destino turístico sexual internacional en toda la región, aspecto que resultó muy fácil de comprobar con las búsquedas en internet.

6.1.4 Explotación laboral

Autoridades de El Salvador han reportado casos de de trata de personas con fines de explotación laboral. Se trata de víctimas, especialmente hombres de origen centroamericano, sudamericano y asiático, a quienes se les retiran sus documentos de viaje y se les inserta en un circuito de control y privación de su libertad, para que realicen todo tipo de trabajos mal remunerados o para mínima subsistencia. En los informes nacionales constan los extractos de entrevistas que revelan este fenómeno. La complejidad de esta modalidad de trata de personas requiere técnicas de investigación avanzadas pero sobre todo, la articulación de mecanismos de coordinación entre las autoridades de trabajo y las de persecución penal puesto que aquellas disponen de la información donde se sospecha de la realización de estas actividades irregulares.
Según el diario La Nación de Costa Rica, en enero de 2007 se detectaron víctimas de trata de personas laboral de origen chino. La víctima trabajaría dos años sin salario y luego pagaría tributo ‘de por vida’; se comprobó además la existencia de intermediarios que cobrarían $6.500 como comisión por compra de visas.

La tarde del 14 de diciembre, en una mesa del centro de comidas de Multiplaza (Curridabat), se cerró la venta de Zaho Hai Bo, un inmigrante chino que a partir de ese momento sería el “esclavo” de un comerciante asiático. Los términos de la negociación quedaron plasmados en la orden de prisión preventiva que, en contra de un supuesto grupo de traficantes de personas, giró la jueza Mercedes Muñoz. El presunto comprador, Chao Lun Liang, figura entre las personas detenidas. El “esclavo” permanecía para esos días en el Centro de Aseguramiento de Inmigrantes (Hatillo) tras ser sorprendido, el 28 de octubre, en San José, sin documentos. “Chao Lun se presentó al sitio (donde se efectuó la “venta”), llevándose consigo al oriental detenido en Migración, trasladándolo a un local (...) en Sabanilla (Montes de Oca). “(...) siendo este el sitio (súper La Cosecha) donde se mantendría el oriental trabajando por quien lo compró, durante dos años, sin recibir pago alguno”, acusó la fiscal Daysi Quirós. El sospechoso invirtió $5.000 en la compra, dinero que entregó a funcionarios de Migración y a un agente encubierto del OIJ, en presencia de las presuntas intermediarias, Xia Hong Tan (Cristina) y Shu Fang Xie (Karina). Las dos están detenidas. Las mujeres intentaron sobornar al director de Migración, Mario Zamora, al ofrecerle $2,5 millones por 500 visas para ciudadanos chinos. El jueves anterior, agentes del OIJ rescataron al “esclavo” en el supermercado de Sabanilla. Antes de él, otro empresario chino –Guo Ying, también detenido, intentó “comprar” a otro inmigrante detenido por Migración. Esa negociación se llevó a cabo el 7 de diciembre, en un restaurante chino de Cuesta de Moras, cerca de la Asamblea Legislativa. Aparte del agente encubierto (se hizo pasar como contacto de los funcionarios de Migración) ahí estuvo el presunto comprador, así como Cristina y Karina. En principio ofrecerían $10.000 por su liberación, pero Ying sólo llevó $3.000. El trato –supervisado por la Fiscalía– no se concretó y el inmigrante fue deportado. El 26 de diciembre, la organización negoció con el agente encubierto la compra de cuatro visas para chinos en $20.000. A la reunión –de nuevo en Multiplaza– llegaron con $13.450”.
6.1.5 Venta de niños y niñas y adopciones ilegales

Las adopciones fraudulentas o ilegales representan otra modalidad de trata de personas que no se han profundizado, a pesar de que la situación es obvia y escandalosa. De acuerdo con el informe nacional de Guatemala, realizado para este estudio, ese país lidera el índice de mayores adopciones internacionales en el mundo. Bajo el subterfugio de adopciones “legales”; pero sobre todo, por la amplitud y complaciente permissibilidad de una legislación flexible, se han establecido redes de adopciones internacionales con todo tipo de conexiones políticas y legales. Cabe señalar que recientemente, la legislación ha establecido más controles para regular los trámites de adopciones, no sólo en Guatemala, sino también en El Salvador. Uno de los factores que han incidido en esa tendencia es la ratificación e implementación de la Convención de La Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

En El Salvador, a partir de mayo de 2007, la Procuraduría General de la República (PGR) y el Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) elaboraron un documento preliminar de reformas legales al Código de Familia, a la Ley Procesal de Familia, a la Ley Orgánica de la misma PGR y a la Ley del ISNA. Esto, con el fin de que las instituciones responsables orienten sus procedimientos en materia de adopción con base en el interés superior del niño, así como para establecer las competencias de los responsables involucrados y la creación legal de la oficina encargada de realizar los trámites administrativos respectivos.

En Guatemala, a pesar de que el proceso de ratificación de la Convención de la Haya estuvo bastante “accidentado”, incluso con resoluciones cuestionables del Tribunal Constitucional, en 2007 se ratificó ese tratado internacional y se modificó la legislación sobre adopciones. Ese proceso de cambio tuvo mucho que ver con la presión política ejercida por el Gobierno de los Estados Unidos, el cual, también habiendo ratificado dicho Convenio, adoptó como política que todas las adopciones internacionales entre los Estados Unidos y los países miembros del Convenio tienen que cumplir con ese tratado y con la Ley de Adopción Internacional de los Estados Unidos de 2000 (IAA, por sus siglas en Inglés) y con los reglamentos aplicables. 44

Este importante cambio se dio, entre otras razones, porque la mayoría de los niños adoptados en Guatemala tenían como destino Estados Unidos que ahora requiere la certificación de que la adopción ha seguido el proceso estipulado en dicho convenio antes de expedir la visa de inmigrante al niño que sale del país en calidad de adoptado. 45

---


45) Ibidem.
6.1.6 Tráfico y venta ilegal de órganos

Bajo el nombre genérico de tráfico de órganos se agrupan hechos reales y ficticios que a pesar de parecer leyendas urbanas en el inconsciente colectivo, sí representan una realidad en las poblaciones más pobres y excluidas de algunos países de América Central. Se revelan casos de personas que se despojan de uno de sus órganos para obtener una remuneración económica o la configuración de redes que trafican órganos mediando la amenaza, el rapto, el fraude, el engaño, el uso de la fuerza y cualquier otra forma de coacción, y en algunos casos situaciones que parecen legales y legítimas como las adopciones.

Un transplante de órgano o tejido humano es ilegal, cuando los traficantes presionan a una persona o la coaccionan para “donar” un riñón, al aprovecharse de sus dificultades económicas, y ofrecen un precio atractivo por dicho órgano. También ocurre cuando dichos traficantes extirpan partes del cuerpo de una persona difunta, sin que ésta haya aceptado en vida la donación de sus órganos, o cuando se trata de un niño desprotegido.

El tráfico de órganos y tejidos humanos es una forma de comerciar con los cuerpos de las personas, y para los grupos delictivos organizados constituye un modo de hacer lucrativos negocios. En el tratamiento jurídico e investigativo de este tipo de flagelo que en algunas ocasiones es fruto de la trata de personas, hay que analizar otros elementos como la extirpación y venta de partes del cuerpo humano así como el amplio espectro de sujetos que participan y/o colaboran en el transporte, la importación o exportación y la conservación de órganos y tejidos.

Es todavía muy escaso el número de países a nivel mundial que tipifica al tráfico de órganos como uno de los fines de explotación de la trata de personas. Esto incide definitivamente en las estadísticas. Por ejemplo, aunque de los estudios realizados en América Central no se registran casos de tráfico de órganos con estos antecedentes, esto no quiere decir que no ocurra. Especialmente problemáticas son las situaciones en donde la víctima aparentemente de forma voluntaria dona un órgano, siendo muy difícil establecer si por detrás yace una amenaza de retaliación por parte de un grupo delictivo organizado.

6.1.7 Trata de personas y migración irregular

El tema de la trata de personas está relacionado con el tema de la migración irregular. Se sabe de situaciones especialmente difíciles que enfrentan y comparten las personas
migrantes irregulares y las víctimas de trata de personas, como el estar siempre ocultas, excluidas de los servicios sociales, y, en general, verse obligadas a aceptar las condiciones de empleo injustas como consecuencia de su mal llamado “estatus ilegal”, aunque personas en situación irregular es un término más apropiado.

En Belice, por ejemplo, está penalizada la migración irregular. En México, desde el 21 de julio de 2008, esta conducta se despenalizó mediante una reforma a la Ley de Población, la cual impone únicamente una sanción administrativa consistente en una multa y el proceso de repatriación.

Como hallazgo regional, se observa una relación intrínseca entre trata de personas y migración irregular. Lamentablemente, ha ocurrido que en diversos casos se ha procedido a hacer deportaciones y repatriaciones de personas en situación irregular por parte de las autoridades de migración, aún estando comprometidas judicialmente por situaciones de trata de personas.46

6.2 Asistencia judicial recíproca y mecanismos de cooperación

El éxito de la persecución de la trata de personas depende en buena medida de los canales institucionales de cooperación en el intercambio de información, bases de datos y realización de diligencias probatorias en el extranjero. Para esos efectos, hay instrumentos internacionales especializados en materia de asistencia mutua que establecen procedimientos formales que no pueden ser obviados y que componen requisitos de legalidad para la obtención de prueba en el extranjero.

Con relación a los compromisos de cooperación y asistencia judicial recíproca entre los Estados Parte, se establecen las siguientes obligaciones internacionales derivadas del Protocolo de Palermo y otros instrumentos en la materia:

- asistencia en la investigación de procesos penales o de extradición;
- obtención de pruebas;
- incautación y confiscación de materiales, activos y otros medios utilizados para cometer los delitos objeto del Protocolo de Palermo, así como de las utilidades obtenidas de su producto y cierre temporal o definitivo de locales utilizados para delinquir, y;

• adopción de medidas para fortalecer la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales para la prevención, la detección, la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de actos de venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o el turismo sexual; la recuperación física y psicológica, reintegración social y recuperación de personas menores de edad víctimas de esos delitos; la lucha contra los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de ese grupo etario a esas prácticas y para dar asistencia financiera, técnica o de otra índole.

Ante esto, podemos encontrar dos tipos de cooperación, la cooperación internacional en materia penal y los memorandos de entendimiento, los que se detallan a continuación.

### 6.2.1 La cooperación internacional en materia penal

En el ámbito del Derecho Penal Internacional se han formulado instrumentos procesales de cooperación elevados a rango de compromiso internacional mediante la creación de tratados de asistencia mutua y de extradición de carácter regional y bilateral.

La investigación del delito de trata de personas es especialmente sensible a la utilización de esos mecanismos de cooperación, los cuales dependen de la intervención de distintos tipos de autoridades, ya sean administrativas, incluyendo las diplomáticas, y las judiciales. A su vez, interesa para fines de este estudio, la asistencia legal recíproca para efectos de investigación y aplicación de la acción penal y para situaciones de extradición. En el primer caso, es el auxilio que solicita una autoridad judicial del Estado requirente para que otra autoridad judicial del Estado requerido realice una gestión probatoria o de otra naturaleza en ese otro país, para lo cual se utiliza el exhorto o la carta rogatoria. No obstante, el trámite depende de la intervención de múltiples autoridades diplomáticas que intermedian formalmente, para que la diligencia sea válida, lo cual representa un lento trámite que puede resultar ineficaz.

Existen instrumentos que regulan la cooperación para la asistencia recíproca útiles en casos de trata de personas, los cuales se pueden agrupar en tres ámbitos, como se indica en el siguiente cuadro.
En el ámbito centroamericano es fundamental el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, suscrito en el marco de la XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos de Guatemala. Su objetivo es la asistencia legal exclusivamente en materia penal entre los países de Centroamérica en relación con cualquier delito cuya conducta esté tipificada tanto en el Estado requirente como el requerido. Por lo tanto, aplica el principio de identidad de la norma o doble incriminación, el cual se refiere a la similitud de los hechos perseguidos, independientemente del nombre del tipo penal asignado.

Las principales diligencias que involucra la aplicación de este tratado son:

- la recepción de declaraciones testimoniales;
- la obtención y ejecución de medios de prueba;
- la modificación de resoluciones judiciales y otros documentos emanados de autoridad competente;
- la ejecución de medidas cautelares;
- localización de personas, y;
- cualquier otra asistencia legal acordada entre dos o más Estados contratantes.

En el ámbito del sistema interamericano hay varios instrumentos en materia procesal, los cuales requieren de la cooperación jurídica y judicial, para cumplir con sus propósitos:

- la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, que establece las normas que regulan el reconocimiento y la aplicación de las cartas rogatorias que tengan por objeto la realización de actos procesales, incluidas las notificaciones, citaciones, emplazamientos en el extranjero, así como la recepción de pruebas e informes;
• el Protocolo Adicional sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, que aclara las reglas procesales para facilitar la diligencia de estos trámites y presenta formatos impresos de las cartas rogatorias a ser presentadas a las autoridades centrales;

• la Convención Interamericana sobre Prueba e Información Acerca del Derecho Extranjero, que instituye las normas para la cooperación internacional entre Estados Parte en la obtención de elementos de prueba e información acerca del derecho interno de cada uno de ellos;

• la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, que instaura el marco aplicable a los exhortos o cartas rogatorias que soliciten la obtención de pruebas o informes en el extranjero (ya sean estas de índole civil o comercial) emitidas por la autoridad competente de uno de los Estados parte a la autoridad competente de otro; y

• el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, que propone la metodología para facilitar la cooperación internacional en los procedimientos judiciales de diligencia de exhortos o cartas rogatorias, bajo dicha Convención, y proporciona anexos que sirven como formularios impresos de las cartas rogatorias a ser presentados a las autoridades centrales.

En materia de personas menores de edad, el sistema jurídico interamericano se compone de las siguientes tres convenciones en materia de derecho familiar y protección de menores:

• la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, que establece un sistema de cooperación jurídica para la protección integral de personas menores de edad por medio de la instrumentación de mecanismos adecuados que permitan garantizar el respeto de sus derechos y la promoción de la educación acerca del tráfico internacional de menores como una preocupación universal. La Convención también señala que los Estados Parte designarán una o más autoridades centrales encargadas de los aspectos penales y civiles del tráfico internacional de menores;

• la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, que implanta el proceso para asegurar la pronta restitución de personas menores de edad que hayan sido trasladadas o retenidas ilegalmente en cualquier Estado Parte y para asegurar los derechos de visita y custodia o guardia de los padres; y

• la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, que instaura el derecho aplicable a las obligaciones alimentarias respecto de menores y ex cónyuges, y exhorta la competencia y regula la cooperación jurídica y judicial internacional, cuando el deudor de alimentos tenga su domicilio en un Estado Parte y el acreedor, en otro.
Otros instrumentos internacionales, que también deben tomarse en cuenta, son:

- la **Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional**, que define que las sentencias o laudos arbitrales finales tengan la misma fuerza que una sentencia judicial y exigen el mismo trato en el reconocimiento y ejecución que las sentencias dictadas por los tribunales. Aunque necesita de la cooperación jurídica y judicial entre los Estados, esta Convención no requiere la designación de autoridades centrales; y

- la **Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares**, que crea un marco para la aplicación extraterritorial de un proceso por medio del cumplimiento de medidas preventivas adoptadas en procedimientos de naturaleza comercial, laboral y civil, así como de las que se decreten para asegurar la reparación civil derivada de un procedimiento penal.

Como se puede apreciar, el sistema interamericano cuenta con un marco legal completo de convenciones sobre cooperación jurídica y judicial y asistencia legal mutua, que abarca desde el derecho procesal hasta el penal y el de familia. Bajo las directrices de la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), la OEA ha desarrollado iniciativas para lograr una mayor cooperación en materia penal entre los Estados.

El objetivo principal de este mecanismo regional es la creación de una red de autoridades centrales y personal gubernamental, a la luz de las convenciones mencionadas. Para lograrlo, los Estados deben designar autoridades centrales con relación a cada instrumento de los cuales sean parte. En el apartado 6.2.3 de este capítulo se señala a las autoridades centrales y su importancia en el marco de la cooperación y la asistencia mutua.

Los oficiales entrevistados y que participaron en los FODA para este estudio regional han señalado la necesidad de contar con una guía de mejores prácticas para la operación de autoridades centrales y la capacitación al personal gubernamental que desempeña estas labores, y el intercambio de información entre las autoridades centrales del sistema interamericano, con el apoyo de la Secretaría General de la OEA, por medio de su Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, cuya Oficina de Derecho Internacional cumple además las funciones de depositaria de todas las convenciones interamericanas.

En materia de extradición, independientemente de los tratados bilaterales específicos ratificados entre los Estados respectivos, el estándar regional es la **Convención Interamericana Sobre Extradición**, la cual fue aprobada para evitar la impunidad de los delitos,
simplificar las formalidades y permitir la ayuda mutua en materia penal, con el debido respeto de los derechos humanos consagrados en los distintos tratados internacionales.

En cuanto a sus alcances, los Estados Parte se obligan a entregar a otros Estados Parte que lo soliciten, a las personas requeridas judicialmente para procesarlas, así como a las procesadas, las declaradas culpables o las condenadas a cumplir una pena de privación de libertad (Art. 1).

Como requerimientos de forma, el delito que genera la solicitud de extradición debe existir en el país requerido, independientemente de su denominación (principio de identidad de la norma) y debe estar sancionado en el momento de la infracción, con pena privativa de libertad por dos años como mínimo, tanto en la legislación del Estado requirente como en la del Estado requerido, salvo el principio de la retroactividad favorable de la ley penal (artículo 3).

Adicionalmente a los instrumentos internacionales ya mencionados, hay una serie de iniciativas o mecanismos regionales que complementan esos esfuerzos para mejorar la asistencia legal recíproca:

- la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición (2000), (“la Red”)47, creada en el marco de la Tercera Reunión de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA-III). Su principal objetivo es conectar por canales electrónicos a los países miembros para agilizar las solicitudes de asistencia mutua en materia penal y tiene información útil sobre legislación y procedimientos de cada país en esta materia, además de un correo seguro para intercambio de información. La Red está compuesta por tres componentes: un sitio público en internet, un sitio privado en internet y un sistema de comunicaciones electrónicas seguras.

El componente público de la Red consiste en una biblioteca virtual que ofrece información jurídica relacionada con la asistencia mutua y la extradición de los 34 Estados miembros de la OEA. Oprimiendo el nombre de un país, en la columna de la izquierda, puede verse una descripción de su sistema jurídico, con enlaces a los documentos jurídicos básicos (Constitución, Código Penal, Código Procesal Penal, etc.) y leerse el texto de los Tratados bilaterales y multilaterales relacionados con la asistencia mutua en materia penal y de extradición.

47) www.oas.org/juridico/mla/index.html
El componente privado contiene información para las personas directamente interesadas en la cooperación jurídica en materia penal. El sitio privado incluye información sobre reuniones, contactos en los demás países, un glosario de términos e información sobre capacitación en el sistema seguro de comunicación electrónica.

El propósito del sistema seguro de comunicación electrónica (“Groove”) es facilitar el intercambio de información entre las autoridades centrales que tratan cuestiones de asistencia mutua en materia penal y extradición. Este sistema ofrece un servicio de correo electrónico instantáneo seguro, y proporciona un espacio para reuniones virtuales e intercambio de los documentos pertinentes. Todos los países de América Central y República Dominicana están incluidos en la lista y han proporcionado información sobre sus legislaciones internas, instrumentos internacionales de los que son signatarios y procedimientos en el manejo de asistencia legal mutua, en materia penal y extradición.

- el Acuerdo para Incentivar la Cooperación y Asistencia Legal Mutua (2004), suscrito por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) que agrupa a los ministerios públicos, fiscales y servicios de acusación pública de América, España y Portugal. Entre otras importantes actividades, diseñó un formulario único de solicitud de asistencia y creó la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial en Materia Civil y Penal (IberRed).  

La IberRed es una estructura formada por puntos de contacto procedentes de los ministerios de justicia y autoridades centrales, fiscales y ministerios públicos, y poderes judiciales de los 23 países que componen la Comunidad Iberoamericana de Naciones, orientada a la optimización de los instrumentos de asistencia judicial civil y penal, y al reforzamiento de los lazos de cooperación entre nuestros países. Constituye un paso fundamental en la integración de un espacio judicial iberoamericano, entendido como un escenario específico donde la actividad de cooperación judicial sea objeto de mecanismos reforzados, dinámicas e instrumentos de simplificación y agilización, en la consecución de una tutela judicial efectiva. La IberRed cuenta con una Secretaría General, que de acuerdo con su reglamento, es desempeñada por la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de Países Iberoamericanos. Esta red dispone de una página en internet; sin embargo, cuando se consultó no se obtuvo acceso al área procedimental y de legislación de cada país. IberRed funciona actualmente por medio de puntos de contacto en cada país que se comunican por

48) www.iberred.org/
49) Última consulta de la página septiembre 2008.
correo convencional. Se espera que los componentes de la página que se refieren a legislación y procedimientos estén funcionando a principios del año 2009.

De todos los instrumentos e iniciativas de cooperación mencionados, se pueden señalar las siguientes actividades útiles en materia de trata de personas:

- ejecutar extradiciones;
- recibir testimonios y declaraciones a víctimas y testigos;
- presentar documentos judiciales;
- realizar inspecciones e incautaciones;
- examinar lugares y objetos;
- intercambiar información y elementos de prueba, y;
- facilitar documentos originales legalizados y todo tipo de material documental probatorio, incluyendo expedientes, certificaciones, documentos bancarios, financieros, sociales, comerciales, etc.

### 6.2.2 Memorandos de entendimiento

Además de las modalidades de cooperación señaladas anteriormente, existen los memorandos de entendimiento que son acuerdos de asistencia sin formalidades y que no tienen valor jurídico alguno, pero que tienen una utilidad práctica que facilita la ejecución de ciertas actividades propias en el contexto de la trata de personas. Un ejemplo de este mecanismo es el memorando de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales de América Central migrantes, por vía terrestre.

Como parte de la cooperación internacional, la extradición de las personas acusadas del delito de trata de personas ubicadas en otro país distinto al que investiga, toma una relevancia absoluta en las fases de investigación y persecución. Uno de los requisitos sustantivos de la extradición es que haya “identidad de la norma”.

Este principio es una de las principales críticas que se hacen a la figura de la extradición, pues no siempre coinciden los verbos y las acciones de cada norma penal del Estado requirente y del Estado requerido. Esta situación representa un riesgo de eventuales rechazos de extradiciones entre países de América Central, cuando del análisis de los tipos penales del Capítulo IV de este estudio se evidencia una falta de estandarización de las conductas punitivas de la trata de personas.
Cualquiera que sea la gestión que se quiera realizar, por medio de cooperación internacional y asistencia recíproca, se debe utilizar la vía diplomática o la tramitación de solicitudes de asistencia, por medio de las autoridades centrales que son las propuestas más recientes incorporadas en algunos tratados para agilizar las diligencias por ejecutar en otros países. Para cualquiera de esos fines, se recomienda utilizar el instrumento informático para redacción de solicitudes de asistencia internacional elaborado por UNODC.  

6.2.3 Designación de autoridades centrales de convenios internacionales contra la delincuencia organizada transnacional

Tradicionalmente, los mecanismos de cooperación para la investigación de delitos en general se activan por medio de:

- los canales diplomáticos ordinarios, los cuales incluyen la intervención necesaria de las entidades que solicitan la información o el apoyo, el ministerio público, por ejemplo;
- las secretarías de los poderes judiciales que verifican y certifican firmas de autoridad requirente;
- la actuación de las cancillerías de los Estados requirentes y el recibimiento de la documentación por parte de las cancillerías de los Estados requeridos, y;
- la participación de los poderes judiciales, así como la actuación de los ministerios públicos y otras instancias involucradas en la gestión cooperativa.

Una vez cumplidas las actividades de cooperación, se invierte el proceso de notificación con las mismas autoridades competentes. Todo lo anterior con el fin de probar y certificar la existencia de autoridades, representantes y la autenticidad de documentos.

Este procedimiento resulta sumamente complejo, engorroso y lento, lo cual demora pero sobre todo arriesga, por razones de oportunidad y de diligencias sorpresivas y confidenciales, el objeto de la investigación de casos de trata de personas. Por todos esos obstáculos y debido a la pérdida de tiempo, recursos y oportunidades, se le conoce a ese procedimiento como una especie de “buzón de correo”, donde no se favorece sustantivamente la investigación de delitos de trata de personas o de otros relacionados con la delincuencia organizada transnacional.

50) Durante la XIV Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), celebrada en Santiago, Chile, el 6 y 7 de noviembre de 2006, se adoptaron los siguientes acuerdos respecto de asistencia internacional: “12...utilizar y perfeccionar el instrumento informático para redacción de solicitudes de asistencia internacional presentada por ONUDD, por encontrar ambas iniciativas coincidentes con los objetivos permanentes de eficacia de la cooperación internacional en materia penal.”
Lo anterior provocó que algunos tratados internacionales definieran un mecanismo más flexible y oportuno, que iniciaron con la obligación de los Estados Parte de asignar una autoridad central de cooperación, cuyo objeto es el intercambio inmediato de información y de datos.

En materia de trata de personas como delito transnacional, es la Convención de Palermo la que dispone la creación de una autoridad central como mecanismo para diligenciar este tipo de cooperación. Conforme a este tratado, se debe prestar la más amplia asistencia recíproca respecto a investigaciones, procesos y actuaciones judiciales con el fin de recibir testimonios, efectuar inspecciones, incautaciones y examinar objetos o lugares, facilitar información, elementos de prueba, evaluaciones de peritos, entrega de documentos -incluidos los de naturaleza financiera-; e identificar y localizar bienes o productos del delito transnacional que se investiga.

Otros tratados generales relacionados con investigación penal que tienen instituido este tipo de mecanismos son:

- la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal, suscrita en Nassau, Barbados, y;
- el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En línea con lo anterior, y con el fin de hacer más operativo este tipo de normas convencionales, el Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano, en sesión del 12 de octubre de 2007, celebrada en Guatemala, aprobó de manera unánime el “Acuerdo de intención para el fortalecimiento de las asistencias legales mutuas en materia penal en los países centroamericanos y la coordinación con la INTERPOL para la investigación de delitos a nivel regional”. Este acuerdo señala, por su importancia en la cooperación de investigación penal en el ámbito regional, lo siguiente:

- “1 …solicitar, por los canales correspondientes, [la] designación [de los ministerios públicos] como Autoridad Central para los Tratados de Asistencia Legal Mutua en Materia Penal de los que cada Estado es parte, con la finalidad que el intercambio directo de las solicitudes se realice de manera directa entre los ministerios públicos.
- 2 …nombrar dentro de cada institución, personal especializado como puntos de contacto para el trámite de asistencias legales mutuas en materia penal, que
puedan tener comunicación permanente para facilitar el trámite de las asistencia legales mutuas en materia penal y para intercambiar experiencias que permitan mejorar la cooperación en esta materia.

3 ...implementar, dentro de cada institución, los mecanismos que permitan tramitar las solicitudes de asistencia en el menor tiempo posible, para lo cual, cada solicitud deberá indicar el plazo en el cual se necesita ser diligenciada.

4 ...cooperar, de acuerdo a la posibilidad legal dentro de cada Estado, con la atención de solicitudes de diligencias preliminares de investigación que permitan sustentar y fundamentar la posterior solicitud formal de asistencias legales mutuas en materia penal.

5 ...continuar desarrollando los esfuerzos de coordinación con otros entes de investigación, especialmente con la INTERPOL, para mejorar las estrategias de investigación de delitos a nivel regional”.

Antes de este acuerdo, ya la XIV Asamblea General Ordinaria de la Asociación IberoAmericana de Ministerios Públicos (6 y 7 de noviembre de 2006), había hecho referencia a la importancia de que sus miembros propiciaran en sus respectivos países su designación como autoridades centrales en materia de cooperación jurídica penal (Acuerdo No. 11).

Aun con lo anterior, como se observa en el cuadro siguiente, algunos países no han designado al ministerio público como la autoridad central correspondiente y han designado para esa función a otras instituciones que no tienen la naturaleza propia de coordinar o regir la investigación, con lo cual no se avanza en el tema de la celebridad y de la especialidad de la materia, razón por la cual se mantiene un sistema de “buzón de correo” pero con otros actores.

Esa situación ocurrió en Costa Rica, al habersele asignado anteriormente la función de autoridad central a la Procuraduría General de la República en relación con la Convención de Palermo, la cual tiene función de procuración penal en representación de los intereses del Estado, pero no de investigación penal. A raíz de ello, el Estado costarricense decidió, vía decreto, modificar esa situación, y le endosó las funciones de autoridad central al ministerio público.

A continuación, se indican las autoridades centrales de cooperación internacional, por país de la región, que cambian según el instrumento51: (ver recuadro siguiente)

51) Información facilitada por los puntos focales del Proyecto XCAS26 designados por los ministerios públicos.
<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bélgica</td>
<td>No ha designado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Por Decreto No. 3450-J1 se designó a la Fiscalía General de la República como la Autoridad Central</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Ministerio de Gobernación</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>Organismo Judicial y Ministerio Público (publicación del 7 de mayo de 2007)</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Procuraduría General de la República</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Procuraduría General de la Nación</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Convención de Asistencia Mutua en Materia Penal</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tratado de Asistencia Mutua en Asuntos Penales entre</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala,</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras,</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Convención Interamericana de Asistencia Mutua en</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Materia Penal Transnacional (Convención de Palermo)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Convención de las Naciones Unidas contra la</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Palermo)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bélgica</td>
<td>No ha designado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Se asignó a la Procuraduría General de la República mediante Ley No. 7696 de 9 de septiembre de 1997</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Ministerio de Relaciones Exteriores</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Corte Suprema de Justicia</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Corte Suprema de Justicia</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bélgica</td>
<td>No ha designado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Por Decreto No. 3450-J1 se designó a la Fiscalía General de la República como la Autoridad Central</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Ministerio de Gobernación</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>Organismo Judicial y Ministerio Público (publicación del 7 de mayo de 2007)</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Procuraduría General de la República</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Procuraduría General de la Nación</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bélgica</td>
<td>No ha designado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Se asignó a la Procuraduría General de la República mediante Ley No. 7696 de 9 de septiembre de 1997</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Ministerio de Relaciones Exteriores</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Corte Suprema de Justicia</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Corte Suprema de Justicia</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Autoridades Centrales de Cooperación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bélgica</td>
<td>No ha designado</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>Se asignó a la Procuraduría General de la República mediante Ley No. 7696 de 9 de septiembre de 1997</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>No ha sido ratificada</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>Ministerio de Gobernación</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>Organismo Judicial y Ministerio Público (publicación del 7 de mayo de 2007)</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>Procuraduría General de la República</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>Procuraduría General de la Nación</td>
</tr>
</tbody>
</table>
6.2.4 Otros tipos de cooperación regional

Además de convenios regionales específicos como los analizados, hay otros instrumentos no convencionales como declaraciones, fruto de conferencias, cumbres o reuniones de Estados y de expertos en el tema de la trata de personas en el ámbito de la delincuencia organizada transnacional, en las cuales se discuten aspectos fundamentales sobre cooperación en la investigación de ese tipo de delitos. Muchas de esas iniciativas vienen siendo impulsadas y/o apoyadas desde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Para efectos de este estudio, se mencionan algunos de los principales instrumentos de cooperación en la investigación del delito de trata de personas relacionados con delincuencia organizada transnacional, con el fin de que sean conocidos y utilizados de una manera más práctica y oportuna.

- Declaración de Panamá. 7 de abril de 2006. Conferencia Ministerial sobre la Cooperación Internacional contra el Terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional, Ciudad de Panamá, Panamá. Fue organizada y coordinada por UNODC y el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA (CICTE/OEA). Participaron las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En algunos de sus puntos declarativos, hacen alusión puntual a aspectos básicos de la cooperación y la asistencia mutua:
  - 6… se insta a los Estados participantes… a adoptar todas las medidas nacionales necesarias para asegurarse mutuamente la más amplia y pronta asistencia relativa a investigaciones o procedimientos penales en materia de lucha contra el terrorismo y contra la delincuencia organizada transnacional, para dar adecuado cumplimiento a los tratados, incluyendo la asistencia para la obtención de pruebas necesarias en tales procedimientos;
  - 7…adoptar las medidas necesarias para la mayor utilización de las difusiones rojas de INTERPOL, así como el uso alternativo del sistema de comunicaciones de la OIPC INTERPOL (I-24/7) como posible canal de transmisión de las solicitudes de extradición y de asistencia legal mutua;
  - 8…potenciar la IberRed como un instrumento eficaz para facilitar y agilizar la asistencia y cooperación judiciales en la región…
• Declaración de Tegucigalpa. 23 de marzo de 2004. Participaron diputados y representantes del Poder Legislativo de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Dentro de sus finalidades está la de adecuar la legislación nacional para que garanticen el cumplimiento efectivo de los Convenios 138 y 182 de la OIT, así como promover la cooperación entre los parlamentos de la subregión en materia de prevención y erradicación de trabajo infantil.

• Carta de entendimiento de cooperación interinstitucional entre los Ministerios Públicos de El Salvador, Honduras y Guatemala. 24 de noviembre de 2006. Tiene el “objetivo de establecer los mecanismos para implementar y fortalecer la cooperación y capacitación técnica y científica tendiente a facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos en diversas áreas del derecho y sus ciencias auxiliares”.

• Tratado Centroamericano relativo a la orden de detención y extradición simplificada. 2 de diciembre de 2005. El Tratado se aplica en los casos en que las personas pendientes de captura, procesadas o condenadas, se refugian en otros países para evadir la justicia donde han cometido el delito. A través de este pacto, se busca fortalecer los vínculos de cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad en el combate contra la delincuencia.

6.3 Mecanismos de coordinación interinstitucional entre cuerpos de investigación policial, órganos de persecución penal, operadores judiciales y agentes migratorios

Debido a la multicausalidad y complejidad del delito de la trata de personas así como a la intervención necesaria de distintos órganos e instituciones que tienen competencia para actuar en determinados procesos, se hace estrictamente necesario un mecanismo de cooperación y coordinación interinstitucional que colabore en función de la investigación y procesamiento de la trata de personas.

En ciertos momentos, de forma especial en los iniciales de la flagrancia y la escena del delito, esa relación debe ser sólo de dos instituciones, aunque luego puedan confluir otras con funciones paralelas. La relación más claramente institucionalizada, es entre el Ministerio Público y las correspondientes policías de investigación u órganos de investigación judicial, para lo cual existen, en algunos casos, comisiones de enlace entre ambos jerarcas y personal de cada uno de esos entes, que tienen por atribución la de coordinar funciones y evaluar de manera periódica la labor que desempeñan en el combate del delito, particularmente en el desarrollo de las acciones de investigación.
Desafortunadamente, las labores de coordinación se hacen caso por caso según las necesidades específicas en diversas etapas del proceso de investigación y dependen en muchos casos de la buena voluntad de los funcionarios de turno comprometidos con el tema. No existe una instancia permanente, técnica y sostenible.

En lo que respecta a la coordinación de los ministerios públicos y direcciones de migración y extranjería, en materia de colaboración en la investigación y procuración de justicia, los escenarios más comunes se dan en relación con procesos de repatriación de víctimas de trata de personas y operativos conjuntos en situación de flagrancia, pero no existe una cultura o una práctica para que esas relaciones sean fluidas y coordinadas.

6.4 Investigación de casos de trata de personas

Si bien la investigación de delitos de trata de personas sigue generalmente la misma ruta de investigación de delitos ordinarios, hay especificidades técnicas y mecanismos, inclusive normativa especial, que garantizan una aplicación adecuada para hacer frente a un delito que se caracteriza por la intervención de muchos actores y diversidad de conductas típicas y delitos conexos, además de la participación de grupos delictivos organizados poderosos.

Teniendo el conocimiento de la notitia criminis, el ministerio público inicia el proceso de investigación con la tipificación inicial de los casos de trata de personas y su respectivo diligenciamiento por parte de las respectivas fiscalías o unidades especializadas de trata de personas o de delincuencia organizada, según sea la circunstancia en cada país.

La hoja de ruta de la investigación de la trata de personas es distinta en cada país, pero se mantienen algunas líneas generales comunes.

La siguiente hoja de ruta únicamente tiene los pasos generales comunes en la mayoría de las legislaciones de los países de la región centroamericana y de México, por lo que deberá ser adecuada a otras diligencias específicas no contempladas en ella.
Dentro de esa ruta general de investigación, la trata de personas requiere la utilización de herramientas especializadas para documentar los casos con prueba de incorporación compleja y, por lo general, producida en otros países. Lo anterior ha obligado a los Estados a crear respuestas para investigar más eficientemente las denuncias de trata de personas, al utilizar herramientas dispuestas en la Convención de Palermo como son las siguientes:

- entrega vigilada;
- operaciones encubiertas (un agente encargado de hacer cumplir la ley y otra persona infiltrada en una organización de delincuencia organizada para obtener prueba); y
vigilancia electrónica (utilización de dispositivos de escucha e interceptación de las comunicaciones cuando no es posible o es difícil ejecutar operaciones encubiertas), la cual está sujeta a estrictos controles judiciales para evitar su uso indebido.

En el contexto anterior el proceso penal, en los países de la región, tiene fases claramente determinadas:

1) el conocimiento de la notitia criminis;
2) la ruta de la investigación;
3) la asistencia judicial recíproca; y
4) el intercambio de información.

• Procesamiento de las denuncias de trata de personas

La notitia criminis en casos de trata de personas es la información primaria que se obtiene sobre la posible realización de un hecho delictivo, y que sirve como detonante para el proceso de investigación; es decir, para conocer las diferentes fuentes de información y obtener evidencias e indicios que eventualmente, puedan constituirse como pruebas que, en el marco judicial, sirvan para debatir sobre la subsistencia o no de la presunción de inocencia de la que goza el imputado. En los esquemas procesales analizados, la información sobre casos de trata de personas puede llegar por tres vías: denuncia directa de la víctima, informe policial o investigación de oficio.

Los casos en los que la denuncia ingresa directamente por la víctima son los más frecuentes con relación a las situaciones asociadas a la trata de personas, aunque no se puede descartar que existan denuncias que ingresan por la vía telefónica al número de emergencia respectivo: su promoción ha sido impulsada en el marco de la campaña “Llama y Vive” de la Fundación Ricky Martin en algunos países de la región.

Con relación a la investigación de los casos de trata de personas, tanto la denuncia telefónica (que ingresa como un reporte policial) y la investigación oficiosa, son los casos menos presentados. Se trabaja de manera esencial sobre la base de la denuncia directa presentada por la víctima. La gran mayoría de estas víctimas llegan derivadas directamente por entidades no gubernamentales.

También es posible el conocimiento oficioso de la notitia criminis por parte de los ministerios públicos, aunque su utilización concreta respecto a casos de trata de personas es casi inexistente, a diferencia de lo que puede suceder con otro tipo de delitos. Pueden identificarse
dos grandes problemas que dificultan este procedimiento: debilidades en cuanto a los niveles de comunicación y coordinación interagenciales y, por otra parte, dificultades para lograr la identificación de una víctima de trata de personas.

Otra dificultad es que al nivel de la policía administrativa y de la población en general, no se cuentan con los conocimientos para identificar y caracterizar casos de trata de personas. A esta dificultad debe sumarse la poca preparación por parte de los fiscales en general, respecto de los posibles vínculos de un caso local con casos de alto impacto nacional relacionados con la delincuencia organizada transnacional así como de la correcta tipificación del hecho delictivo asimilándolo con delitos conexos pero no como “trata de personas”.

En algunas ocasiones, se tiene conocimiento de notitia criminis; pero las condiciones específicas en las que se ha logrado, no benefician necesariamente la realización de una buena investigación criminal. De forma especial ha sucedido ese tipo de situaciones con las autoridades de migración, que deberían participar con mayor regularidad en operativos con los ministerios públicos, cuando se pueda derivar información y situaciones de comisión del delito de trata de personas.

**Intercambio de información**

La sistematización, el intercambio y el análisis de información sobre redes internacionales de delincuencia organizada contribuyen al combate de la trata de personas y a la identificación de los posibles responsables en investigaciones concretas. Además, es un mandato internacional establecido en el artículo 10 del Protocolo de Palermo como parte de la cooperación entre los Estados para:

- identificar a posibles víctimas o grupos delictivos en tránsito,
- identificar los diversos medios utilizados por los delincuentes, incluido el uso indebido de documentos de viaje o de identidad.

La principal dificultad que tiene esta herramienta son los distintos niveles de confidencialidad y los compromisos que los Estados cooperantes deben asumir y respetar.

**La intervención en las comunicaciones personales**

En todos los países estudiados, -excepto en El Salvador y, con limitaciones en Costa Rica-, existen leyes o mecanismos que permiten intervención legal de comunicaciones para algunos
delitos, para lo cual debe haber control judicial para efectos de su autorización, lo que garan-
tiza los derechos de todas las partes procesales para su validación como prueba. La trata de
personas está comprendida dentro de los delitos en que se permite esa intervención, pero no
está taxativamente incluida en la legislación costarricense, por ejemplo.

• Identificación de la víctima de trata de personas

El personal de primer contacto con la víctima de trata de personas, en escenarios de flagrancia o de
los procesos de investigación en fase inicial, debe estar debidamente capacitados para identificar a
las víctimas de este delito. La importancia de esa identificación debe responder, en primera instan-
cia, a razones de carácter humanitario, y en segundo lugar, a cuestiones procesales; ya que, a partir
de ese reconocimiento, se definen las partes que se enfrentarán posteriormente en un juicio.

Con respecto a la situación humanitaria de las víctimas, debe haber un proceso de capacita-
ción sobre primeros auxilios, con el fin de que el Estado brinde las mayores garantías a las vícti-
mas de trata de personas para que sean mitigados sus perjuicios, en la mayor medida posible.
Adicionalmente, en el proceso de investigación se debe garantizar a las víctimas, una vez que
hayan sido aseguradas y rescatadas, que pueden tener opciones de proyecto de vida.

Lo anterior confluye en la obligación de los agentes del Estado de brindar atención especial a la
víctima y, tratarla con el debido respeto en su dignidad. En este punto, la principal recomendación
es que exista un protocolo de actuación para el personal de primer contacto, tome en cuenta los
siguientes aspectos:

1) no revictimizar y estigmatizar a la víctima;
2) facilitar que las víctimas puedan hacer llamadas a sus familiares y abogados, cuando se
   encuentren en proceso de identificación;
3) contar con interpretación o traducción simultánea, cuando sea necesario;
4) brindarle acceso a los servicios médicos y psicológicos necesarios, según su estado de
   situación y evaluaciones profesionales;
5) integrar equipos interdisciplinarios que puedan brindar los servicios adecuados, en
   casos de emergencia;
6) evitar la criminalización de las víctimas en doble vía, para que no sean tratadas como
   imputadas del delito de trata de personas y para que no se les impute la comisión de
delitos que, en las condiciones de coacción a que fueron sometidas, arriesgarían su
decisión de denunciar y cooperar en el proceso (migración irregular en caso de no
tener documentos en regla, ejercicio de prostitución donde es delito, y situaciones similares propias de haber sido sometidas a condiciones extorsivas);\textsuperscript{52} 

7) realizar los interrogatorios de manera sensible y bajo un protocolo que garantice su seguridad y confianza, y; 

8) facilitar algún tipo de certificación o constancia de identificación como víctima de trata de personas, para que tenga acceso a los servicios de atención indispensables.

• La colaboración eficaz y beneficios

El artículo 26 de la Convención de Palermo establece la posibilidad de que los Estados obtengan la colaboración eficaz de los grupos delictivos organizados, en el marco de un proceso penal, a cambio de ciertos beneficios procesales. Con las reformas a los códigos procesales penales en todos los países de la región, se permite la utilización de algunas de esas herramientas que son puestas en práctica de manera bastante regular en la mayoría de los delitos, siempre y cuando haya controles de legalidad entre los acuerdos que asumen los ministerios públicos, las víctimas y los victimarios. Cuando el acuerdo de colaboración es directo entre el ministerio público y la persona incriminada, se genera un mecanismo complejo de seguridad y confidencialidad, que podría incluir también la protección al cooperante.

En los países de América Central, debido a la limitación de recursos y medios para generar las condiciones de infiltraciones, la manera más común de cooperación eficaz ha sido por medio de confesiones y declaraciones que llevan a la obtención de información y prueba que incrimina a los restantes miembros de la organización delictiva involucrada a cambio de disminución de la pena, no así a la concesión de inmunidad judicial total. Sin embargo, no se puede hablar de programas de protección reales para este tipo de colaboradores con medidas extremas, como la reubicación internacional y el cambio de identidad.

• Otras herramientas auxiliares de la investigación

Los ministerios públicos tienen otras herramientas legales investigativas que deben ser maximizadas para enfrentar la trata de personas cometida por la delincuencia organizada transnacional, para lo cual se debe tomar ventaja de un marco legal más amplio que el de otro tipo de delitos ordinarios. Esas herramientas investigativas son:

\textsuperscript{52} La situación de que el Ministerio Público no ejerza la acción pública de acusar cuando tenga noticia de la comisión de un delito es compleja. Ni la Convención ni el Protocolo de Palermo establecen esa omisión. Sin embargo, se recomienda esa omisión, o bien generar las posibilidades de una amplia defensa de las víctimas a nivel de directriz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Cf. http://unhchr.bg/other/r_p_hr_lt_en.pdf
• acceso a fuentes abiertas;
• uso de informantes y colaboradores;
• entrevista de personas;
• seguimientos;
• consulta e intercambio informativo con otras entidades nacionales o extranjeras;
• análisis de frecuencia estadística, y;
• cualquier otro medio lícito que se estime útil para la averiguación de la verdad real.

Según lo que deba investigarse en la particularidad de cada delito, es posible el uso de las siguientes acciones investigativas en los respectivos países:

• allanamientos. Deben ser autorizados por el juez penal y pueden ser solicitados por el ministerio público y, en algunos casos, por la policía de investigación;
• incautación de bienes y decomiso del producto del delito de trata de personas. Cuando estos bienes están en el país que detiene e investiga a los imputados no hay mayor dificultad, salvo la correspondiente a identificar la ruta de esos activos y su origen ilegal. El principal problema es cuando esos bienes se encuentran en otros Estados, a raíz de la secuela de actos continuados por la naturaleza transfronteriza de la trata de personas, ya que, en tales situaciones deben existir instrumentos de cooperación internacional para ejecutar exhortos urgentes de embargos preventivos y decomisos, así como para instrumentar la utilización de esos bienes, según la normativa existente en cada país.\textsuperscript{53} Conforme a la Convención de Palermo, los Estados deben estandarizar e integrar acciones y prácticas para la identificación, el embargo preventivo y el decomiso del producto y de los instrumentos del delito, para lo cual define los conceptos de “bienes”, “producto del delito”, “embargo preventivo”, “incautación”, “decomiso” y “delito determinante”;\textsuperscript{54}
• entrevista de testigos. Aunque es una diligencia común para todo tipo de delito, para el caso de trata de personas la metodología de entrevista es más compleja y sensible hacia la víctima, por ser vulnerable y proclive a sufrir amenazas, en razón del valor extraordinario de su testimonio. La entrevista puede ser realizada por la policía de investigación directamente durante las diligencias preliminares, o por ésta previa determinación de directrices de los ministerios públicos durante la investigación preparatoria. Durante la entrevista de testigos, se le puede requerir la comparecencia inmediata, la identificación de voces, sonidos y otros, o de exhibirle fotos, objetos, documentos o cualquier otro elemento respecto al cual se le requiera alguna información;
• registro de vehículos. Puede ser efectuado por la policía de investigación para el único propósito de evitar la comisión de un delito, impedir la impunidad de delitos o evitar

\textsuperscript{53} Hay varios criterios y métodos de decomiso de activos y de su utilización: el sistema basado en bienes, el sistema basado en valor, o una combinación de ambos.

\textsuperscript{54} Cf. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Artículos 12, 13 y 14 en relación con el artículo 2.
daños graves a las personas o a la propiedad, así como para verificar los datos consignados en la tarjeta de circulación y los documentos de propiedad. En cualquier otro supuesto de registro de vehículos, se debe requerir una orden judicial;

- requisa personal. Puede ser realizada por la policía de investigación, cuando considere que la persona lleva adheridos objetos vinculados con el delito o que los esconde en la vestimenta. Las atribuciones de la policía de investigación implican la toma de huellas dactilares, la constatación de tatuajes, las deformaciones, alteraciones o defectos, palpaciones corporales u otros que no afecten el pudor, la salud, la integridad física o se contrapongan a las creencias del imputado;

- secuestro de objetos. Estos pueden estar relacionados con el delito, sujetos a confiscación o que puedan servir como medios de prueba. Pueden ser secuestrados por la policía de investigación sin necesidad de orden alguna cuando se trata de las diligencias preliminares, pero durante la investigación preparatoria, se realizará previa dirección fiscal, y;

- anticipo de prueba. Es una herramienta procesal utilizada en casos excepcionales para obtener un testimonio de una víctima de trata de personas que, por razones de seguridad o urgencia, debe ser evacuada antes del juicio respectivo.

6.5 El rol de las víctimas y testigos de la trata de personas; los programas de asistencia y protección

En el delito de la trata de personas la víctima es el centro y la base de la efectividad de la investigación. Su testimonio es clave para comprender el modus operandi y la identificación de las personas responsables de este delito. Precisamente, por la importancia estratégica de la víctima, debe haber una atención especial para garantizar su integridad física y psíquica y prevenir cualquier tipo de amenaza que la vulnere como parte de un proceso complejo.

Del análisis de los informes nacionales de este estudio, se identifican algunas de las condiciones a las que son sometidas las mujeres víctimas de trata de personas, las cuales constituyen violaciones a sus derechos humanos. Entre ellas, suelen ser comercializadas o “vendidas” en sitios en los que las obligan a prostituirse en condiciones impuestas por los proxenetas; son privadas de su derecho a conservar sus documentos; son sometidas a violencia física y psicológica, intimidación, extorsión, amenazas; se les dificulta romper con esos círculos de violencia por miedo a los grupos delictivos organizados, a la policía y, en general, al sistema de justicia; así como también incertidumbre, frente a la deportación a su país de origen.
El retorno de las mujeres víctimas de trata de personas, mediante deportación voluntaria o forzada, es un aspecto señalado en los informes nacionales, desde la perspectiva de que no ha sido objeto de suficiente y adecuada atención hasta ahora. Más bien, se señala la necesidad de crear programas especiales que tengan como propósito la restitución de sus derechos, así como brindarles alojamiento seguro, y atención médica, psicológica, y jurídica, y oportunidades de reinserción social y familiar. El primer paso con la víctima de trata de personas es identificarla como persona vulnerable y, sobre esa base, generar un plan integral de intervención. Las víctimas deben ser atendidas de manera integral, tanto dentro del país en que se encuentran como cuando regresan a su país de origen, si así se determina.

No obstante, actualmente los ministerios públicos no cuentan con las posibilidades reales y concretas para ofrecer ese tipo de atención integral, a pesar de que existe una normativa específica al respecto; principalmente porque no disponen del contenido económico necesario para que su implementación sea viable y realista.

Por otra parte, una víctima de trata de personas puede requerir atención especial que no de manera necesaria le puede brindar un albergue estatal, y requiera otros servicios para fines de desintoxicación por abuso de sustancias, o abuso sexual, por ejemplo. Lo que es imprescindible es garantizar siempre la seguridad física y la integridad psicológica a una víctima de trata de personas; particularmente, cuando el sujeto activo del delito es un grupo delictivo organizado.

Entre las principales razones por las que hay pocas sentencias condenatorias en esta materia, está la ausencia de verdaderos sistemas de protección a las víctimas y testigos diferenciados de los programas de asistencia de los que se habló anteriormente. UNODC ha venido trabajando el tema de protección de testigos de manera exhaustiva, resaltando la distinta naturaleza de la asistencia y la protección, y sensibilizando a las autoridades de que las medidas de protección (reubicación y cambio de identidad) son justificables únicamente en casos de alto impacto nacional, en los que el testimonio es único y crucial para obtener información clave del modus operandi de un grupo delictivo organizado. La falta o poca efectividad de un sistema de protección de testigos en los términos explicados puede llevar a graves hechos como la muerte del testigo (en el caso de trata de personas, la víctima-testigo) por parte de los victimarios a quienes se investiga, y a disminuir la credibilidad de los ciudadanos en el sistema de justicia al sentir que utiliza los testigos como pieza procesal pero luego los desecha sin brindárseles el amparo respectivo.
El presente estudio permitió identificar rutas de procedimientos administrativos y judiciales y esfuerzos bilaterales y regionales tendientes a garantizar un efectivo acceso a la justicia y brindar protección inmediata y atención integral a las víctimas de la trata de personas, así como a sus familiares, testigos y peritos en las diferentes instancias a las cuales les compete la investigación. Al mismo tiempo, se identificaron esfuerzos de coordinación de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales con competencia en esta materia, y en procesos de coordinación horizontal entre las entidades que investigan, procesan y condenan el delito de trata de personas.

Por ejemplo, El Salvador es el país con mayor institucionalización de la atención a las víctimas de trata de personas, ya que cuenta con los siguientes elementos:

- La Ley para la Protección de Víctimas y Testigos, cuyo fin es no revictimizar a las víctimas y resguardar el proceso judicial;
- El Albergue para Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, abierto en el 2006, con personal especializado para atender a las víctimas, inicialmente a cargo de la Dirección de Migración y Extranjería, actualmente coordinado por el Comité Nacional de ese país;\(^{55}\)
- El Protocolo Policial de Atención Inmediata a Víctimas de Trata de Personas (2008), formulado por el Departamento de Investigaciones contra la Trata de Personas, División de Fronteras, Policía Nacional Civil;
- Un manual de intervención no revictimizante de niñas, niños y adolescentes en materia de ESC dirigido al sistema judicial;
- Un manual de atención policial de víctimas de trata de personas que le permite a la PNC coordinar la atención integral de la víctima, para lo cual cuenta con la Sección Especial de Trata de Personas, integrada por dos agentes policiales a cargo;
- Firma de memorandos de entendimiento con Guatemala y México para la protección de las víctimas, y;
- Campañas televisivas de prevención y de denuncia contra la trata de personas.

No obstante todos esos esfuerzos, las necesidades presupuestarias son muy grandes y no se logra brindar un servicio amplio e integral como se requiere.

En los demás países no se dispone de unidades especializadas en atención a víctimas de trata de personas; generalmente, su atención se delega a la oficina de atención de víctimas de delito adscrita al órgano judicial o a los ministerios públicos, según sea el caso. Esas falencias deben ser resueltas como una de las mayores prioridades.

\(^{55}\) A mayo de 2008 se habían atendido 118 víctimas, la mayoría salvadoreñas, todas menores de edad, víctimas de trata de personas con fines de ESC, con un promedio de estadía de 60 días para nacionales y 20 para extranjeras. Este albergue ha sido identificado como un proyecto piloto que pudiera ser replicado en otros países. Un proyecto similar en Nicaragua también está siendo instrumentado con el apoyo de OIM.
En este orden, algunas instancias de cooperación internacional han venido trabajando estrategias para fortalecer la asistencia y protección a las víctimas y testigos:

- La Guía para Protección de Víctimas y Testigos por parte de la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial en Materia Civil y Penal (IBERRED) (junio de 2008);
- el Convenio relativo a la Protección de Víctimas y Testigos en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA);
- la Ley Modelo sobre Protección de Testigos de UNODC56
- los Lineamientos del Protocolo de Palermo con obligaciones para proteger a las víctimas de trata de personas.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Obligaciones para los Estados respecto de las víctimas de trata de personas según el Protocolo de Palermo:</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Proteger, asistir y asegurar, en todas las fases procesales penales, los derechos e intereses de las víctimas de las prácticas prohibidas por el Protocolo;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Crear programas y políticas sociales para la prevención de esos delitos;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Promover la sensibilización del público en general acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de los delitos a que se refiere el Protocolo;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Prestar asistencia apropiada a las víctimas de esos delitos y lograr la plena reintegración social y su plena recuperación física y psicológica;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Obtener de las personas legalmente responsables reparación por los daños sufridos, y;</td>
</tr>
<tr>
<td>• Prohibir la producción y publicación de material que haga propaganda de los delitos enunciados en el Protocolo.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

En lo que respecta a la dinámica de la investigación de casos de trata de personas, la participación de las víctimas es de alta dificultad porque es la que posee la información más privilegiada sobre las personas integrantes o participantes de la actividad delictiva, lugares, y otros datos relevantes. Lamentablemente, el Estado no siempre genera el vínculo de confianza necesario con la víctima, lo cual sí pueden lograr en muchas ocasiones las ONG por los diferentes servicios que éstas ofrecen. Independientemente de que tales servicios puedan y deban ser prestados por el Estado, el carácter fragmentario de su existencia y funcionamiento hace muy difícil que la víctima en realidad los reciba. Mientras encuentra apoyo legal en el ministerio público, la víctima debe buscar por cuenta propia, las vías de protección a su integridad física y acudir al sistema público de salud para atender sus necesidades.

Con la finalidad de mejorar y satisfacer esas múltiples necesidades para proteger a víctimas y testigos, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), emitió recientemente las Guías de Santiago57 sobre Protección de Víctimas y

56) Con asistencia técnica de UNODC, Honduras elaboró su Ley de Protección de Testigos que fue promulgada en mayo de 2008.
57) UNODC prestó asistencia técnica a la AIAMP para la elaboración de estas guías. Su colaboración fue reconocida en el Acta de Conclusiones de la Asamblea General enunciada.
Testigos (aprobadas en la XVI Asamblea General Ordinaria, 9 y 10 de julio de 2008, República Dominicana). Por su importancia, y con el fin de que sean consideradas para su implementación en los países en estudio, se transcriben las principales recomendaciones relacionadas con la investigación de casos de trata de personas.

- el ministerio público debe asumir la presencia de las víctimas en el proceso, valorando tanto su escasa predisposición a la colaboración como la fugacidad de su disponibilidad; por lo que debe articular oportunos mecanismos de prueba pre-constituida con plenas garantías para todas las partes, a fin de que la persecución penal de la conducta sea eficaz, la víctima no sea sometida a procesos de revictimización y la propia dilación y reiteración de actuaciones, suponga tanto un riesgo para su seguridad como un riesgo de ineficacia para el propio proceso.

La intervención de la víctima en el proceso debe estar caracterizada por los siguientes factores:

- celeridad en la evacuación de trámites;
- plasmación de actuaciones bajo criterios que procesalmente, puedan hacerlas valer como prueba anticipada;
- agilización de mecanismos de cooperación internacional, con el uso de tecnologías que, bajo las debidas garantías, permitan incluso la actuación remota de la víctima;
- habilitación de oficinas en países extranjeros que puedan actuar como corresponsalía, utilizando cualquier red disponible a fin de que se facilite la recogida de manifestaciones de cualquier naturaleza en el Estado de residencia del nacional, y;
- aceleración de procedimientos para la recuperación y transferencia de propiedades que sean consideradas como vestigios relacionados con el delito.

En el campo de la seguridad: 58

- alejamiento de la zona de riesgo;
- incorporación en un lugar destinado por el programa y alejado de la zona de riesgo;
- seguridad en desplazamientos;
- caracterización;
- cambio de identidad;
- medidas protectivas especiales en las audiencias, y;
- reubicación integral nacional y/o en el exterior.

En el campo de la asistencia:

- atención en salud;
- asistencia legal;
- alimentación;
- vivienda;
- vestuario;
- educación;
- recreación, y;
- reactivación social.

En el ámbito de la prevención y de la salud, UNODC, y su Unidad de VIH/SIDA, elaboró el “Paquete de Movilidad Segura”, el cual pretende reducir los riesgos de infección de VIH, entre aquellas personas vulnerables o en riesgo de trata de

58) Según la Ley Modelo de Protección de Testigos de UNODC, estas medidas se tienen como propias de los programas de protección.
personas con fines de explotación sexual. El paquete mencionado es parte de las actividades del proyecto XCAS26. Para más información sobre los alcances de esta propuesta, puede consultarse la “Nota conceptual para inclusión del componente VIH-trata de personas” en el anexo 3 de este estudio.

6.6 Conexión con otros delitos

En todos los países involucrados, en este estudio, hay normativa conexa en la cual se tipifican, a la par del delito de trata de personas, otras conductas delictivas que están incluidas en los correspondientes títulos, según se haya clasificado la trata de personas como delito contra la integridad personal o la libertad sexual.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Delitos relacionados con la trata de personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tráfico ilícito de migrantes</td>
</tr>
<tr>
<td>Extracción de órganos</td>
</tr>
<tr>
<td>Adopciones ilegales o fraudulentas</td>
</tr>
<tr>
<td>Secuestro</td>
</tr>
<tr>
<td>Matrimonios forzados</td>
</tr>
<tr>
<td>Estupro (relaciones sexuales con menores de edad remuneradas o no)</td>
</tr>
<tr>
<td>Abusos sexuales</td>
</tr>
<tr>
<td>Corrupción</td>
</tr>
<tr>
<td>Proxenetismo</td>
</tr>
<tr>
<td>Rufianería</td>
</tr>
<tr>
<td>Pornografía y su difusión/ exhibiciones obscenas</td>
</tr>
<tr>
<td>Otras agresiones sexuales</td>
</tr>
<tr>
<td>Acoso sexual</td>
</tr>
<tr>
<td>Delincuencia organizada para comercio de personas</td>
</tr>
<tr>
<td>Tenencia de burdeles</td>
</tr>
<tr>
<td>Violación</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Por su vinculación con la delincuencia organizada, especialmente en los casos de carácter transnacional, hay otros delitos que deben analizarse en la investigación de la trata de personas; de éstos pueden obtenerse elementos importantes que permitan agilizar la obtención de prueba, armar casos más sólidos, obtener sentencias más contundentes, y perseguir el bien más preciado de los grupos delictivos organizados: el capital mal habido fruto de las actividades de trata de personas. Así, la coordinación con las unidades de secuestro y extorsión, tráfico ilícito de migrantes, blanqueo de capitales o lavado de dinero, corrupción, narcotráfico, etc., debe consituirse en una obligación para cualquier policía y/o fiscal a cargo de la investigación de un caso de trata de personas.

Según sea el caso y los medios probatorios puede ocurrir un concurso de delitos, circunstancia que requiere el mayor cuidado y atención de las fiscalías de manera que no se pierda de vista que el núcleo fáctico es la trata de personas y no otros delitos que podrían ser objeto de sanciones de menor grado. Sin embargo, frente a casos en los que es extremadamente difícil tener evidencias físicas y testimonios idóneos para investigar el delito por trata de personas, trabajar con las unidades de inteligencia financiera resulta crucial, al menos para inicialmente identificar el lugar de los recursos obtenidos a través de la explotación sexual, laboral, y otra, y hacer uso de los instrumentos de comiso e incautación, y recuperación de acivos previstos en las Convenciones de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y contra la Corrupción. Contar con legislaciones integrales en materia de delincuencia organizada resulta imperioso frente a la complejidad de la investigación de la trata de personas.
CAPÍTULO VII

Ejes transversales en la investigación policial y persecución penal

Enfoque de género, derechos de las personas menores de edad, “el interés superior del niño” y la adecuación del derecho interno a estándares internacionales de derechos humanos.

El Protocolo de Palermo combate la trata de personas, especialmente desde los riesgos que enfrentan las mujeres, niñas, niños y adolescentes, como principales víctimas y objeto de atención. Este estudio ha tenido como enfoque transversal ambos temas, en el entendido de que también son materia de análisis específico en algunos apartados y, en especial, en lo que a atención a víctimas de trata de personas se refiere.

Otro tema transversal es el enfoque de adecuación del derecho interno a los tratados internacionales en materia de trata de personas y de derechos humanos. Ello por cuanto la esencia del estudio es el combate a la impunidad desde el mejoramiento de las herramientas de la investigación y procuración de justicia que, en gran medida, son impulsadas desde esos instrumentos. Precisamente, a lo largo de las entrevistas a personal de ministerios públicos y operadores de justicia en los distintos países, se observó falta de claridad en el entendimiento, aplicación, alcance e interpretación del Protocolo de Palermo, cuando no de su total desconocimiento, con la salvedad del personal que trabaja en las fiscalías o unidades especializadas de trata de personas o de delincuencia organizada transnacional.
Como parte de la metodología de entrevistas y de llenado de cuestionarios, se tuvo la intención de generar debate sobre la jerarquía de los tratados internacionales y su implementación como derecho interno de aplicación automática conforme a los criterios y doctrina del derecho internacional que marca la tendencia de interpretación de la norma -cualquiera sea su jerarquía constitucional- que más favorezca a la persona humana (principio pro persona humana). En tal sentido, se hizo énfasis también en la aplicación del principio del “interés superior del niño” en todo lo referente a principios rectores interpretativos en el ámbito de la investigación y procuración de justicia donde haya de por medio personas menores de edad involucradas en contextos de trata de personas.

Como hallazgo general, destaca en la mayoría de las personas entrevistadas una formación jurídica tradicional que privilegia el enfoque constitucional cuando se presentan conflictos entre una norma de la Constitución y un tratado. Incluso en una Constitución tan avanzada como la de Guatemala que le otorga a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior al “Ordenamiento Interno”, prevalece una jurisprudencia restringida del Tribunal Constitucional que le da preeminencia a la Carta Magna.

Este debate es oportuno para adelantar como tema de futura capacitación a fiscales, jueces y policías, un módulo sobre la aplicación de tratados internacionales como derecho interno, teniendo como enfoque los principios de buena fe (pacta sunt servanda) y la no invocación del derecho interno para no cumplir con obligaciones internacionales. Estos principios que están desarrollados en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son los que permiten la adecuación y estandarización de la normativa internacional como parámetros de derecho interno. Como eje transversal, ésta fue la justificación para enfocar las obligaciones de la Convención y el Protocolo de Palermo como fuentes directas para el mejoramiento del combate de la trata de personas.

7.1 Derechos de las mujeres y enfoque de género

Un análisis de género en la investigación y procuración de casos de trata de personas debe verse desde un enfoque transversal porque las mujeres son las víctimas principales de ese delito. Si bien no son las víctimas exclusivas, son junto con los niños, niñas y adolescentes, la población más susceptible de ser objeto de trata de personas.
Ejes transversales en la investigación policial y persecución penal

Capítulo VII

© Mauricio Palos
Corresponde hacer una caracterización en relación con el factor de la violencia sexual e intrafamiliar, donde las niñas, niños y adolescentes son mucho más vulnerables debido a las relaciones de poder y abuso que los coloca en una situación de desventaja. Es difícil determinar la cantidad de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de abuso sexual antes de ser víctimas de trata de personas, pero es muy probable que detrás de cada caso haya una historia de violencia sexual dentro del seno del mismo hogar.

El desplazamiento de mujeres por medio de trata de personas con cualquier finalidad, es un problema que se ha venido abordando desde la primera mitad del siglo pasado bajo el término “trata de blancas”, sobre todo a partir de la aprobación, en 1949, de la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena. Este instrumento jurídico no define claramente el concepto de trata de personas, y está focalizado en la sanción de todas las modalidades del proxenetismo: inducción, facilitación y el reclutamiento de personas.

La citada Convención hace referencia a la trata de personas “como funesto acompañante de la prostitución de otros”. Este enfoque resulta de la vinculación que se hace de la trata de personas con prostitución, el cual encuentra su principal asidero en el hecho de que la prostitución es la principal actividad, aunque no la única, a la que son sometidas la mayoría de las mujeres víctimas de trata de personas.

Estas definiciones se han ido complementando entre sí en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales, como la contenida en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1981; en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993; en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994; y en el documento de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, 1995. En forma más general, ya no sólo en relación con el tema de la mujer, la trata de personas ha alcanzado mayor desarrollo conceptual en tiempos recientes con la promulgación del Protocolo de Palermo y el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño.

El problema de la trata de mujeres es percibido, por los diferentes sectores consultados, como un problema vinculado directamente al fenómeno migratorio que requiere de la intervención estatal a través de la ejecución de una política pública eficaz. A la par de la migración, está una de sus principales causas, pero no la única: la situación económica que enfrentan las mujeres (feminización de la pobreza y de la migración).
El eje central de la política pública para combatir la trata de personas debe estar orientado a enfrentar las causas que motivan el fenómeno de la migración de mujeres en condiciones de trata de personas y a la protección de los derechos humanos de estas mujeres, en los lugares de destino y en su retorno al país.

Sin embargo, es preocupante cómo algunas opiniones del sector público, afirman desconocer la existencia de trata de mujeres, aun cuando es sabido que mujeres de otra nacionalidad ejercen el comercio sexual en el país. Tal es la situación en Panamá -país de destino- en relación con mujeres de nacionalidad dominicana y colombiana que ejercen la prostitución, para la cual existe una política abierta de otorgamiento de permisos como “alternadoras”.

En esa perspectiva, es reconocida la prostitución en prostíbulos, bares, calles, u otros sitios, actividad que se encuentra regulada por las autoridades respectivas. Sin embargo, no siempre se relaciona este tipo de comercio como una consecuencia de la “trata de mujeres” o vinculado a ésta e incluso, se percibe como una opción de vida consciente y voluntaria de una persona adulta, lo cual excluye de esta percepción el concepto de “trata de personas para la ESC”.

Un factor que contribuye a este desconocimiento, radica en que el mismo personal judicial y del ministerio público sostiene que se han presentado muy pocos casos que pudieran identificarse como trata de personas: es el tema recurrente ocasionado por tipificación errónea de los hechos que se denuncian como trata de personas y se caracterizan como parte de otros tipos penales que invisibilizan el fenómeno real, por lo que ni siquiera se registran estadísticamente.

No obstante, hay un sector más conciente de esta temática que identifica la trata de personas como un problema complejo y que, por tanto, depende para su solución de distintos actores. Los tribunales penales, de familia y de la niñez, deben enfrentar con rigurosidad todos los casos sobre este tema, para lo cual debe haber una iniciativa paralela para hacer más efectivas las redes de asistencia legal.

En un escenario más concreto, este estudio regional destaca las principales afectaciones y violaciones a los derechos de las mujeres desde el ámbito de la investigación y la procuración de justicia en casos de trata de personas:

- situaciones de revictimización de mujeres víctimas de trata de personas que deben pasar por un proceso policial y penal insensible a un enfoque de género;

59) Expresión utilizada por el Ministerio de Trabajo para referirse a las mujeres ejerciendo la prostitución o trabajadoras del comercio sexual (TCS).
- trato inadecuado a las mujeres víctimas de trata de personas, a las cuales se les somete a las mismas vicisitudes procesales de delitos ordinarios sin la comprensión de que, como población especialmente vulnerable y en riesgo natural de amenazas como testigos esenciales de la investigación, requieren de un programa especial de información, asesoría legal y atención en salud física y psicológica;
- inexistencia de programas de asistencia y protección de víctimas y testigos;
- falta de sensibilidad de algunos operadores de justicia y de fiscales en la dimensión humana al margen de los procesos investigativos y técnicos y de los expedientes de trata de mujeres;
- normativa legal, prácticas y enfoques discriminatorios y humillantes a los que se ven sometidas las mujeres víctimas de trata de personas y;
- diligencias policiales y judiciales revictimizantes como:
  - someter a las mujeres víctimas de trata de personas a múltiples entrevistas e interrogatorios a lo largo de toda la investigación frente a varios y distintos operadores de justicia;
  - reiteración de testimonios que obligan a revivir experiencias traumáticas;
  - carencia de espacios físicos idóneos para presentar denuncias y evacuar testimonios y declaraciones con la debida confidencialidad del caso (inexistencia o insuficientes cámaras Gesell);
  - ausencia de albergues estatales especiales para atención y asistencia a mujeres víctimas de trata de personas. En el mejor de los casos, operan albergues generales para mujeres -muchas veces víctimas de violencia doméstica- administrados por fundaciones privadas que coadyuvan con esa misión, pero que carecen del personal calificado y de las medidas de seguridad adecuadas;
  - “sexualización” y estigmatización de las mujeres víctimas de trata como personas “inescrupulosas” que son víctimas de sus propias decisiones o preferencias;
  - falta de información inicial adecuada sobre los alcances de su papel como testigos en un proceso de investigación, así como de los riesgos a que se podrían ver enfrentadas cuando los delincuentes son miembros de organizaciones de delincuencia organizada;
  - riesgos de repatriación inmediata y descoordinada cuando las mujeres víctimas de trata de personas son extranjeras y se encuentran indocumentadas como efecto mismo de la dinámica extorsiva del delito;
  - confusión del personal policial en cuanto al papel procesal de las mujeres víctimas de trata de personas como “víctimas” y no como imputadas;
  - desinformación y falta de capacitación y de sensibilización de los primeros funcionarios de contacto con las víctimas de trata de personas durante operativos de flagrancia durante la escena del delito;
– falta de equipos interdisciplinarios para intervenir de manera integral en situaciones de flagrancia y brindar respuesta adecuada a las distintas necesidades y urgencias de las mujeres víctimas de trata de personas, e;
– impericia del personal policial y judicial para elaborar interrogatorios psicojurídicos a mujeres víctimas de trata de personas.

7.2 Niñez y adolescencia

En lo general, este estudio considera niños, niñas y adolescentes, a las personas menores de 18 años en los términos del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño. Sin embargo, a falta de prueba documental o de otra naturaleza, debe aplicarse la presunción de menor, conforme al principio del “interés superior del niño” como medida provisional sujeta a prueba posterior en contrario. Esta presunción de minoridad y no de mayoridad que parece ser obvia, podría no serlo tanto en ciertos escenarios y a falta de capacitación al respecto.

En relación con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de la niñez, existe una plataforma estratégica de la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos y, más concretamente, relacionada con la Convención sobre los Derechos del Niño a partir de los años 90, la cual fue retomada nuevamente como punto de discusión en el proceso de elaboración de los códigos de la niñez y la adolescencia y de normativa jurisdiccional especial, incluido un tratamiento especial en el ámbito penal.

Son varios los problemas que afrontan las personas menores de edad en el contexto de acceso a la justicia como víctimas de trata de personas y algunos son riesgos que trascienden del fuero judicial, como cuando sufren el estigma de los medios de comunicación colectiva que presentan las noticias de manera sensacionalista e incluyen la utilización de su imagen. Con ello se violenta no sólo los derechos de la niñez, sino que los exponen a riesgos propios y amenazas a su integridad por parte de los grupos delictivos organizados. No obstante, vale rescatar aquellos trabajos periodísticos serios que han generado opinión y preocupación social sobre el problema, a través de la constante publicación de noticias y reportajes. La cobertura de los medios de comunicación constituye una fuente de información importante ante la ausencia de registros institucionales sobre el tema, por lo que se conmina a los servicios policiales, ministerios públicos y órganos judiciales, a diseñar estrategias de comunicación con la colaboración de los medios que sean profesionales y estén sensibilizados frente al tema de trata de personas.
7.3 Enfoque de derechos humanos

Este eje transversal es más general, debido a que lo es también para todo tipo de delitos. El principio de estudio fue centralizar la investigación de la ruta de la trata de personas, en el cumplimiento de las garantías del debido proceso, tanto para las víctimas como para los victimarios.

La premisa es absoluta: una violación grave al debido proceso y a los derechos humanos de las partes en el marco de una investigación criminal puede generar, no sólo la nulidad de lo actuado y el riesgo a la prescripción de la causa y a la impunidad, sino también responsabilidad internacional del Estado y la necesidad de que luego se ejerza derecho o acción de repetición contra el personal que, por acción u omisión, violó los derechos de las partes procesales. La sensibilización a las autoridades respecto de los preceptos constitucionales, la difusión de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, especialmente en el ámbito de la justicia penal, y la capacitación de funcionarios de todas las ramas en esta área es crucial para asegurar por un lado la integridad de la víctima y por otro, la solidez jurídica y técnica de los expedientes.60

Un caso aleccionador donde se muestran todas esas consecuencias de las violaciones a los derechos humanos -procesales y sustantivos- en el marco de una investigación de supuesta delincuencia organizada con tráfico de drogas, es el caso López Álvarez contra Honduras resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.61 Esta sentencia permite identificar la responsabilidad de los distintos funcionarios en la violación de los derechos y garantías fundamentales en todas las etapas de una investigación (policial, fiscal y judicial), así como la determinación de reparaciones que incluyen la obligación del Estado de capacitar a sus funcionarios en materia de derechos humanos.

60) Para esos efectos, se sugiere la utilización de los principios y directrices recomendadas sobre los derechos humanos y la trata de personas emitidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Capítulo VII

Ejes transversales en la investigación policial y persecución penal
Otros actores clave identificados en los informes nacionales son las mesas o coaliciones para combatir la trata de personas como entidades interinstitucionales e interagenciales de articulación de políticas públicas, planes y programas en cada país comprendido en este estudio. Estas mesas, de reciente creación, han sido impulsadas por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil con apoyo de la cooperación internacional y, en especial, de la OIM e OIT/IPEC.

8.1 Mesas nacionales-coaliciones contra la trata de personas

Bajo el liderazgo de algunos organismos internacionales, se han compuesto destacamentos nacionales interinstitucionales y multidisciplinarios. Con la incorporación de UNODC y de los ministerios públicos de la región, se espera fortalecer estos grupos de trabajo y ampliar sus perspectivas y/o apoyar su establecimiento en los países en donde todavía no han sido integrados (Panamá, por ejemplo).

El indiscutible avance regional en materia de cooperación interinstitucional e interagencial ha sido la creación de mesas nacionales, comisiones o coaliciones nacionales para combatir la trata de personas. Estas iniciativas han tenido antecedentes en mesas de ESC, las cuales han jugado un papel muy importante en la implementación de leyes y planes para combatir la ESC y, por ende, la trata de personas.

La mayoría de esas mesas están presididas o coordinadas por alguna autoridad competente como son los ministerios de relaciones exteriores o los de seguridad, y están compuestas por personal de todas las instituciones que tienen relación o incidencia con la trata de personas, así como por organizaciones de la sociedad civil e instancias de cooperación internacional.
Los ministerios públicos participan cada vez más en esas iniciativas. El caso de El Salvador es el más ilustrativo pues la Fiscalía General de la República es parte de las mesas interinstitucionales contra la ESC, el Comité Nacional contra la Trata de Personas y la Mesa contra la Pornografía Infantil, esta última dirigida por la propia Fiscalía.

Para efectos de este estudio no se pretende involucrar el mandato general de esas mesas nacionales, ya que es bastante más amplio que lo relacionado con la investigación y procuración de justicia. Sin embargo, en lo que tiene que ver con ese ámbito de intervención, las mesas nacionales cumplen un papel fundamental en la formulación de políticas nacionales, debido a que muchas de las instituciones y organizaciones que las forman tienen alguna intervención o papel facilitador en la denuncia, investigación o provisión de albergues.

El siguiente cuadro es un consolidado de la información de las mesas nacionales para combatir la trata de personas, obtenida de los estudios nacionales según el nombre, estatuto de creación, composición, y otros actores que investigan y procesan:

### Belice:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Coalición contra la Trata de Personas (Trafficking in Humans The Task Force)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Estatuto de creación</td>
<td>Creada en agosto de 2003</td>
</tr>
<tr>
<td>Naturaleza</td>
<td>Es una entidad multisectorial que tiene la responsabilidad de ayudar a combatir la incidencia de la trata de personas en Belice. Coordina los esfuerzos para prevenir la trata de personas y diseñar una normativa y estrategia nacional integral.</td>
</tr>
<tr>
<td>Composición</td>
<td>Compuesta por representantes de: Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación; Ministerio de Finanzas y Asuntos Internos; Ministerio del Interior; Ministerio de Desarrollo Humano, Trabajo y Gobierno Local; Departamento de Policía; Departamento de Inmigración y Nacionalidad; Departamento de Servicios Humanos y Comité Nacional de la Familia y la Niñez.</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros actores que investigan y procesan</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Costa Rica

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CO-NACOES)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Estatuto de creación</td>
<td>Decreto 32824, suscrito el 8 de noviembre de 2005 y enmendado por Decreto 34199</td>
</tr>
<tr>
<td>Naturaleza</td>
<td>Con el Decreto 34199, pasó de ser una coalición institucional del Poder Ejecutivo a una coalición del Estado con la intervención de otros órganos como observadores.</td>
</tr>
<tr>
<td>Composición</td>
<td>La Coordina el Ministerio de Gobernación y de Seguridad Pública representado por la Viceministra del ramo. Órganos observadores: Poder Judicial, Poder Legislativo y Defensoría de los Habitantes. Observadores de representantes de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil que se encuentren vinculadas con las temáticas que forman parte del objeto de trabajo de la Coalición Nacional.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Otros actores que investigan y procesan

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Comité Nacional contra la Trata de Personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Estatuto de creación</td>
<td>Decreto Ejecutivo Nº 114, de fecha 30/11/2005, publicado en el Diario Oficial 224, tomo 369 del 1/12/2005 y juramentado el 06 de marzo del 2006</td>
</tr>
<tr>
<td>Naturaleza</td>
<td>Su objetivo es prevenir y combatir el delito de la trata de personas, así como atender a las víctimas desde una visión integral, a través de una política y un Plan Nacional para la eliminación de este ilícito en concordancia con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado Salvadoreño.</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros actores que investigan y procesan</td>
<td>Se han coordinado esfuerzos en la persecución del delito. La PNC ha dado espacio físico en sus instalaciones a la Unidad Especializada Contra el Tráfico y la Trata de Personas de la Fiscalía General de la República para tener una mejor comunicación y hacer efectivas las coordinaciones para la investigación y persecución del delito. Organismos internacionales como OIT, OIM y CRS han apoyado en fortalecimiento institucional de estas instancias. El Comité Contra la Trata de Personas, con el apoyo de OIT, OIM, CRS, Save the Children y CEMUJER, elaboró y presentó la Política Nacional Contra la Trata de Personas y su Plan de Trabajo. Actualmente, desde el Comité Nacional se encuentran trabajando una guía de coordinación interinstitucional para la judicialización de los casos de delito de trata de personas.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Guatemala

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Estatuto de creación</td>
<td>Acuerdo Gubernativo 246-2007, publicado en el Diario de Centroamérica el 11 de julio de 2007, el cual fue reformado por el Acuerdo Gubernativo 525-2007, publicado en el Diario de Centroamérica el 30 de noviembre de 2007</td>
</tr>
<tr>
<td>Naturaleza</td>
<td>Estuvo antecedida del Grupo Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas (2002) y, en 2007, se formalizó la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas</td>
</tr>
</tbody>
</table>

continúa
### Honduras

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Comisión Interinstitucional contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (CICESC)</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Estatuto de creación           | Creada en 2004 con la finalidad de combatir el fenómeno de la explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes en Honduras y se crearon dos objetivos concretos para alcanzar dicha finalidad:  
  - Adecuación de la normativa nacional para brindar una protección adecuada a las niñas, niños y adolescentes y la vigencia de un Plan de Acción Nacional contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.  
  - Determinación prioritaria de las necesidades primarias del fortalecimiento institucional y de posicionar el tema en la agenda pública. |
| Naturaleza                    | Actúa como principal mesa intersectorial en la coordinación de acciones para el combate a la explotación sexual comercial |
| Composición                   | Conformada por entidades gubernamentales, sociedad civil y agencias de cooperación cuya presidencia está bajo la Fiscalía de la niñez y su secretaría en la Dirección General de la Policía Nacional Preventiva |
| Otros actores que investigan y procesan | Policía Nacional y Fiscalía |

### Nicaragua

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la mesa o coalición</th>
<th>Coalición Nacional contra la Trata de Personas. (CONAPINA)</th>
</tr>
</thead>
</table>

---

8.2 Sociedad civil organizada–organizaciones no gubernamentales (ONG)

Especialmente en el ámbito de la ESC, la mayoría de los países de América Central tiene una sociedad civil fuertemente organizada: hay un grupo muy activo de entidades que monitorean el tema y elevan propuestas a las autoridades para mejorar la atención del problema; inclusive, algunas ONG participan en las mesas nacionales. Sin embargo, las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Estado no dejan de presentar las tensiones naturales y propias de ambos sujetos políticos, y dependiendo del tema específico, pueden agravarse, como ha sido el caso a raíz de los debates generados por las propuestas de uso de técnicas especiales de investigación para los casos de delincuencia organizada.
De cualquier forma, la colaboración con las entidades no gubernamentales es prioritaria para el abordaje integral de los fenómenos de trata de personas, por diferentes motivos:

1. **Legitimidad social.** Las ONG tienen una elevada legitimidad social, y han llegado a ocupar un espacio importante en sus comunidades. La población tiende a identificar a las ONG que trabajan en su localidad o con sectores específicos, como entidades que brindan ayuda y colaboración, sin motivaciones políticas y normalmente, de manera gratuita o bajos costos.

2. **Sensibilidad en el tratamiento de las víctimas.** Una revisión de los programas de trabajo de las diferentes ONG, refleja que los esquemas de atención a las víctimas tienden a ser integrales al abordar las áreas tanto de su salud física y mental como de su seguridad e integridad personal, condiciones básicas de existencia y necesidades de índole jurídica. Ello no significa que el Estado tenga una deficiencia para la instrumentación de esquemas de atención integral para las víctimas, sino que las ONG cuentan con una experiencia especializada que les permite contar con una visión holística de las necesidades de atención.

3. **Conocimiento de la problemática in situ a partir del trabajo en la práctica.** La mayoría de las ONG tienen un contacto directo con la población y las víctimas, lo que les ha posibilitado un conocimiento agudo y preciso de las necesidades concretas de éstas y sobre el funcionamiento y operatividad de la delincuencia organizada transnacional asociada a la trata de personas. A la vez, esto les permite contar con fuentes de información sobre el tema de trata de personas, donde el Estado enfrenta mayores dificultades para hacerlo.

4. **Multidisciplinariedad en el análisis y respuesta del delito.** La metodología de trabajo de las ONG normalmente privilegia un tratamiento multidisciplinario que analiza tanto causas estructurales (género, condiciones económicas y sociales, entre otras) como factores concretos y específicos para la explicación de fenómenos como la trata de personas. Precisamente, el punto más importante y valioso para un manejo efectivo de este tipo de delitos, da cuenta de una necesaria interacción y colaboración entre el sector estatal y el sector no gubernamental, relación que pasa por la asistencia de la víctima.

No obstante las ventajas que implica utilizar a las ONG para articular la prestación de ciertos servicios que el Estado no puede asumir, ya sea por falta de recursos
de experticia y eficiencia, es necesario identificar con precisión qué áreas son indelegables para garantizar los principios de confidencialidad que deben primar en la investigación del delito de trata de personas. Así, a diferencia de la asistencia a víctimas, la protección de testigos es una función esencialmente estatal que no puede ser transferida a la comunidad bajo ninguna circunstancia. Asimismo, un registro exhaustivo de las ONG que operan en el país es conveniente, a fin de evitar cualquier tipo de participación de asociaciones financiadas por los grupos delictivos organizados a los cuales precisamente el Estado tiene la obligación de desmantelar.

En cada uno de los estudios nacionales se identifican las principales ONG que trabajan o colaboran con el combate contra la trata de personas. Del análisis de esas organizaciones se concluye que no hay ninguna que trabaje de manera exclusiva en el tema de trata de personas desde la perspectiva de la investigación penal. En general, se trata de organizaciones con amplia experiencia en el tema de la niñez que tienen algún componente o ejecutan algún programa vinculado con la trata de personas como la línea de denuncia 911 de la Fundación Ricky Martin.

Debido a que la mayoría de las instituciones públicas rectoras de políticas en materia de niñez y adolescencia no cuentan con programas integrales para garantizar la protección a los niños víctimas de trata de personas ni con el personal capacitado en la temática, muchas de las ONG indicadas realizan algunas de esas funciones por omisión de aquellas.

Así sucede, por ejemplo, en Costa Rica, donde “Alianza por Tus Derechos” apoya con tratamiento psicológico, asistencia y albergue a algunas de las víctimas de este delito. No es inusual que desde el ministerio público, le soliciten a esa organización apoyo al no haber una oficina de atención a víctimas de trata de personas en esa institución. En Honduras, ocurre algo similar con Casa Alianza, donde la mayoría de los casos que se presume están relacionados a la trata de personas son remitidos directamente a esta organización, la cual cuenta con un programa de atención integral para víctimas de trata de personas y con una estructura ya fortalecida como lo es el Hogar Querubines.

Mientras los Estados no asuman las funciones principalmente de asistencia a víctimas con eficiencia, debe apoyarse decididamente la labor que realizan las ONG certificadas. En los informes nacionales consta un directorio de las principales organizaciones de la sociedad civil que están vinculadas con el tema de la trata de personas.

8.3 Agencias internacionales

El combate a la trata de personas en la región depende en buena medida del apoyo que le brinden a esa causa las agencias internacionales de cooperación. Su labor ha sido
visualizada incluso con su participación como observadoras en las distintas mesas nacionales para combatir la trata de personas, pudiendo incidir de manera directa en la elaboración de políticas públicas y planes contra la trata de personas así como en procesos de reforma legislativa a través de proyectos nacionales, sub-regionales y globales.

Su papel es fundamental en la estandarización de usos, prácticas y técnicas relacionadas con la prevención, investigación y combate al delito de trata de personas, y en la promoción del intercambio de buenas prácticas y difusión de instrumentos, manuales y guías de aplicación mundial. Un listado descriptivo de las principales agencias internacionales se incluye en los informes nacionales.

8.4 Plataformas regionales

Las plataformas regionales están integradas por representantes de instituciones estatales de los diferentes países de la región, por lo general, homólogas entre sí (por ejemplo, directores de las oficinas de migración, de la policía, de las oficinas de la mujer); algunas de ellas forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Su objetivo es coordinar acciones, intercambiar información, fomentar la coordinación y cooperación regionales. Algunas plataformas regionales llevan a cabo iniciativas relacionadas de manera directa o indirecta con el combate a la trata de personas. A continuación, las principales plataformas regionales en América Central:

- Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM). Surge en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La OIM asumió la Secretaría Técnica de la OCAM desde 1999. Su objetivo es contar con un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio. 63
- Comisión de Jefes (as) Directores (as) de Policía de Centroamérica, México y el Caribe. Integrada por 13 cuerpos policiales de 11 países y 6 observadores. Busca el fortelamiento de las relaciones entre los jefes policía a los distintos niveles para la implementación de mecanismos de comunicación y de intercambio de información, para enfrentar las distintas manifestaciones de la delincuencia organizada.
- Conferencia Regional sobre Migración (CRM). 64 Foro regional multilateral sobre migraciones internacionales en el que participan países que comparten

63) http://www.iom.or.cr/espanol/ProcesosRegionales/OCAM/OCAM.shtml
64) Existe la Red Regional de Organizaciones Civiles sobre Migraciones (RROCM), que es un grupo paralelo que se reúne en las mismas fechas de la reunión de los gobiernos y ejecutan acciones regionales y nacionales coordinadamente.
una problemática común con base en experiencias que involucran situaciones de origen, tránsito y destino de las migraciones. Tiene una red de funcionarios de enlace para el combate al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En 2007 se aprobaron los “Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas”. Su plan de trabajo destaca, entre otros, los siguientes temas:

- Fortalecer el combate de tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas con miras a su erradicación;
- Intercambiar de información, y;
- Proteger a las víctimas del delito y a personas afectadas

• Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Reúne a las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de la región y desde 1995 el tema de la migración ha sido prioritario. Su Secretaría Técnica es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El CCPDH ha compuesto a la Red de las Defensorías de Centroamérica sobre Población Migrante (REDECAM). En el plan de trabajo de REDECAM para el 2008 se estableció, entre otros, la trata de personas como un tema de convergencia con otros grupos y con el propósito de promover acciones de intervención conjuntas y coordinadas.

• Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA). Surge como respuesta a la necesidad de estrechar los lazos de cooperación entre los mecanismos nacionales para la promoción de la Mujer de la Región Centroamericana y el Caribe, así como a la urgencia de incluir la participación de las mujeres, y el caso específico de los “Mecanismos de la Mujer”, en el progresivo avance de la integración centroamericana. El 10 de diciembre del año 2002 se acordó solicitar a los presidentes centroamericanos, su integración en la estructura del Sistema de Integración Centroamericana.

• Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano. Creado por los Ministerios Públicos y Fiscales Generales de Centroamérica como órgano rector de la política regional en materia de persecución penal. La Secretaría Técnica la asume actualmente el Ministerio Público de Costa Rica y su Presidencia es pro tempore.

• PARLACEN. A través del Plan Estratégico Regional para enfrentar la Trata de Personas y la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes de 2007, a raíz de la celebración en Managua del “VII Encuentro Regional de Mujeres de Partidos Políticos.”

65) http://www.crmvs.org/pagina_descripcion.htm
CAPÍTULO IX

Conclusiones
Reflexiones
Propuestas

De todas aquellas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas por los operadores policiales, de persecución penal y judiciales en la serie de talleres que bajo la guía de consultores nacionales fueron llevados a cabo en cada país -y han sido presentadas a lo largo de este estudio-, a nivel regional se destacan las siguientes conclusiones, se presentan algunas reflexiones y se proponen ciertas acciones, según el caso, en los ámbitos de la estadística y la percepción del delito; legal; político; institucional; técnico-operativo y tecnológico; de recursos humanos; financiero; de cooperación internacional; y de relación con la comunidad y el sector privado.

Estadística y percepción del delito de trata de personas:

Por varios factores que se enlistan a continuación, no es posible cuantificar con precisión la real dimensión del delito de trata de personas, en ninguno de los países de América Central ni en su conjunto regional:

- subsunción del tipo penal de trata de personas en otras categorías, particularmente la ESC, en cuyo caso, los cargos respectivos por parte de los órganos de persecución penal suelen ser de proxenetismo (agravado), para invisibilizar así el fenómeno de trata de personas y disminuirlo en frecuencia y gravedad;
• dificultad en la identificación de la notitia criminis, en vista de la renuencia de la víctima a presentar la denuncia;
• falta de práctica policial respecto de la investigación preventiva que podría apoyar en la identificación de grupos delictivos organizados y estudio de su modus operandi y rutas;
• tipificación normativa reciente y generalmente enfocada al delito de trata de personas de carácter transnacional que no contribuye a llevar un registro certero de su ocurrencia;
• ausencia de mecanismos formales y uniformes sobre la recolección de datos; y,
• carencias metodológicas y técnicas por parte de las entidades públicas, organismos no gubernamentales y agencias internacionales respecto del establecimiento de indicadores, sistemas de monitoreo y evaluación para medir el impacto de las políticas públicas y proyectos de cooperación internacional.

Aunque superar cada uno de estos obstáculos es sumamente difícil, vistos la multiplicidad de actores involucrados y la complejidad de los procesos de reforma institucional, se identifican las siguientes acciones como prioritarias para sentar las bases de un trabajo estadístico serio e institucionalizado frente al fenómeno de la trata de personas:

• adecuar las legislaciones nacionales a los estándares internacionales previstos en el Protocolo de Palermo y otros instrumentos, a fin de que el registro de casos parta de la misma base y las estadísticas regionales tengan los mismos criterios de medición;
• fortalecer los sistemas de asistencia y protección a las víctimas para fomentar la cultura de la denuncia;
• concienciar a las autoridades respecto de la importancia de trabajar en la investigación preventiva como instrumento de provisión de datos;
• tipificar el delito de trata de personas interna;
• instaurar mecanismos estadísticos centralizados en instituciones especializadas; y
• contemplar la formación de profesionales en las áreas de elaboración y evaluación de proyectos.

Ámbito legal:

Si bien todos los países de la región han ratificado la normativa internacional en la materia y han promulgado leyes especiales o reformas a sus códigos penales, no se ha logrado todavía una articulación adecuada en las dimensiones transnacional e
internamente del delito de trata de personas, que abarque todas las formas de explotación y no sólo la sexual comercial.

Frente al proceso de integración centroamericana dentro del marco del SICA, contar con legislación armónica, o al menos compatible, es crucial para abordar la investigación del delito de trata de personas en su carácter transnacional. Así, los esfuerzos que en el ámbito de la reforma legislativa puedan realizarse de manera coordinada, permitirán contar con marcos legales que faciliten la aplicación práctica de las herramientas de asistencia judicial recíproca, previstas en la Convención de Palermo y otros tratados.

Procurar la homogeneización de sanciones y penas constituye una de las metas que a nivel regional se recomienda fijar a los países centroamericanos, como una forma de impedir que los grupos delictivos organizados se vean beneficiados por marcos jurídicos débiles.

El Salvador y Honduras son los países que han logrado una mayor adecuación en su legislación al tipo penal de la trata de personas, según establece el Protocolo de Palermo. Costa Rica y Guatemala tienen reformas de ley en análisis ante sus respectivos órganos legislativos. No obstante, esas propuestas aún no son del todo adecuadas y el nivel de debate es insuficiente. Guatemala, por ejemplo, dictaminó en noviembre de 2008 un proyecto que en su redacción original resultaba la mejor y más integral propuesta de la región. Sin embargo, al momento de su dictamen se eliminó la referencia a la trata de personas con fines de adopción ilegal, tema extremadamente sensible en ese país.

Ámbito político:

Sin duda, el tema de la trata de personas ha logrado posicionarse en la agenda de los gobiernos de los países centroamericanos, y a nivel regional, en instancias como el Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano, como órgano rector de máximo nivel de las políticas de persecución penal. El establecimiento de unidades especializadas contra la trata de personas en los servicios policiales y de los ministerios públicos constituye una señal importante.

Sin embargo, mucho queda por hacer para poner en práctica las declaraciones políticas que autoridades centroamericanas realizan en foros nacionales, subregionales y globales. La comprensión, por parte del Poder Legislativo, de la magnitud del
fenómeno de la trata de personas es determinante con miras a asignar los recursos económicos necesarios a las instituciones respectivas.

El trabajo conjunto entre autoridades nacionales y las agencias de cooperación internacional con el fin de sensibilizar a la comunidad internacional y al sector privado, respecto de la importancia de apoyar proyectos encaminados a fortalecer las capacidades de investigación del delito de trata de personas, es crucial para obtener financiamientos complementarios a los recursos que los Estados deberían asignar en su calidad de garantes de la seguridad ciudadana.

Ámbito institucional:

La continuidad en la aplicación de políticas públicas de investigación y persecución penal del delito de trata de personas, independientemente de quien esté a cargo de los servicios policiales, de ministerios públicos y judiciales, es la única garantía para lograr la sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento institucional que muchas entidades han emprendido con el apoyo de la cooperación internacional.

La coordinación interinstitucional en el ámbito nacional y regional, como mecanismo de consulta en la preparación de planes contra la trata de personas coherentes e inclusivos de todas las entidades involucradas, resulta un pilar fundamental para prevenir conflictos de carácter político y asegurar procesos de implementación con objetivos claros. Las mesas nacionales contra la trata de personas representan uno de los avances más importantes de América Central en este entorno.

Rescatar los aspectos positivos de los organismos que intervienen en la investigación y procesamiento de casos como una estrategia de acercamiento a la comunidad, influirá en la percepción que ésta tiene sobre los servicios públicos y permitirá obtener el apoyo de los organismos no gubernamentales en la ejecución de algunos componentes, para los cuales el Estado no cuenta con los recursos suficientes.

El posicionamiento del Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano, como instancia regional en el Sistema de Integración Centroamericano, se vislumbra como una meta de mediano plazo que coadyuvará en la implementación de la “Estrategia de Seguridad para México y Centroamérica” suscrita por los Jefes de Estado de la región.
Ámbitos técnico-operativo y tecnológico:

Si bien todos y cada uno de los eslabones de la ruta crítica de la investigación y procesamiento del delito de trata de personas son indispensables con el propósito de asegurar casos más sólidos para ser presentados en juicio, la creación de mecanismos certificados de identificación de la víctima, la profesionalización en materia de recolección de evidencia y la implementación de programas de asistencia a las víctimas y de protección a los colaboradores eficaces, se consideran tres elementos fundamentales sin los cuales ningún proceso de fortalecimiento institucional alcanzará sus objetivos principales, que son finalmente rescatar a la víctima con vida y condenar a los grupos delictivos organizados.

La capacitación en estas tres áreas, y la dotación de la normativa e instrumental necesarios para llevar a cabo las tareas de identificar a las víctimas, recopilar pruebas y asistir y proteger a las víctimas y testigos, son prioridades regionales que cobran todavía más importancia especialmente cuando se está frente a grupos delictivos organizados de otras latitudes, cuyo modus operandi es desconocido en el área centroamericana.

Incluir módulos de capacitación en áreas complementarias como la prevención y combate de la corrupción y lavado de dinero; derechos humanos y enfoque de género en la persecución penal; medidas de protección de testigos y técnicas especiales de investigación, entre otras áreas de intervención de la Convención de Palermo, son clave para abordar el delito de trata de personas de manera integral. Además, la sensibilización a operadores judiciales respecto de los vínculos entre la trata de personas y el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, es importante para completar este enfoque holístico del tema.

El fortalecimiento de los procedimientos en materia de ciencias forenses y la modernización de los respectivos laboratorios, constituyen un elemento fundamental para complementar los procesos de investigación del delito de trata de personas, a fin de utilizar el testimonio personal lo menos posible.

Entre otros aspectos de carácter legal y político, la persecución penal de casos transnacionales de trata de personas adolece de serias dificultades por la ausencia de redes informáticas homologadas y de personal capacitado para operarlas.
Recursos humanos y financieros:

Desafortunadamente, el ámbito de los recursos humanos está de manera íntima ligado con el financiero, puesto que sin las asignaciones presupuestarias correspondientes poco se puede realizar para completar cuadros profesionales especializados en la investigación y el procesamiento penal del delito de trata de personas.

Asegurar la estabilidad laboral de policías, investigadores, fiscales y agentes de migración y fomentar la especialización en las áreas técnicas, son mecanismos importantes para incentivar la profesionalización y el crecimiento de las unidades contra la trata de personas de la región. El intercambio de buenas prácticas, con contrapartes de otros países, constituye también una forma de enriquecer el staff desde el punto de vista personal y profesional.

Frente a la crisis financiera que afecta a todas las instituciones nacionales e internacionales, la coordinación de esfuerzos para optimizar los pocos recursos disponibles y evitar la duplicación de acciones, se transforma en una obligación para todos los actores del sistema.

Ámbito de la cooperación internacional:

Si bien los proyectos ejecutados por las agencias internacionales, ya sea del sistema de la Organización de las Naciones Unidas u otras de carácter privado, juegan un papel importante en la concienciación de autoridades sobre el tema de trata de personas, en la difusión de los instrumentos legales globales, y en la prestación de asistencia técnica en aspectos puntuales, éstos jamás pueden venir a suplir las funciones propias de los Estados.

La trata de personas con fines de explotación sexual comercial ha sido definitivamente la modalidad con la que más profundidad se ha trabajado en la región centroamericana. Sin disminuir los esfuerzos que se dedican a la ESC, es necesario que con el liderazgo de las agencias internacionales, se fomente tanto la discusión académica como el trabajo de campo en las áreas de la explotación laboral, el tráfico de órganos y la explotación sexual de hombres.
Los instrumentos internacionales en materia de trata de personas exigen la designación de una autoridad central, por parte de los países signatarios. Siendo que la Convención y el Protocolo de Palermo buscan fomentar la cooperación internacional para la mejor investigación y el procesamiento penal de los delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional, los ministerios públicos fungen como las autoridades centrales indicadas para la aplicación de las herramientas de asistencia judicial recíproca.

La capacitación en el uso de estas herramientas y la homologación de procedimientos para la interacción de ministerios públicos de la región, constituyen aspectos prioritarios para la resolución de casos de trata de personas de carácter transnacional.

**La relación con la comunidad y el sector privado:**

Los objetivos propuestos de fortalecimiento de las capacidades de prevención y combate al delito de trata de personas, no podrán alcanzarse sin la participación activa de la comunidad; ya sea a través de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil organizada. Es necesario identificar cuáles competencias le corresponden exclusivamente al Estado y cuáles pueden delegarse, a fin de lograr una complementariedad en la prestación de servicios, especialmente en los relacionados con la atención a las víctimas.

Las acciones emprendidas por las autoridades y la sociedad civil, sin la correspondiente difusión, no tendrán el impacto deseado. El diseño e implementación de estrategias de comunicación con miras a sensibilizar a la población sobre el tema de trata de personas, prevenir a las víctimas potenciales respecto de las implicaciones de las ofertas de trabajo dudosas, advertir a los grupos delictivos organizados de la gravedad de las sanciones penales, y rescatar los aspectos positivos de la labor de policías y fiscales, son acciones priorizadas para abordar el tema de manera integral.

Aunque el tópico de la responsabilidad social de las empresas está en boga, su participación en la prevención y combate a la trata de personas es prácticamente inexistente. Existen buenos ejemplos en otros países de América Latina, de cómo la empresa privada está directamente involucrada en acciones dirigidas a prevenir el delito y en procesos de certificación, para garantizar productos con sello “libre de trata”.


GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFIC IN WOMEN. “Collateral Damage”. Tailandia. 2007.


NACIONES UNIDAS. Oficina contra la Droga y el Delito. “The Integrity and Accountability of the Police, Criminal Assessment Toolkit”. Austria. 2006.


INFORMES


UNODC/ILANUD. “Estudios Nacionales Proyecto Fortalecimiento de las Capaci-
dades Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate de la Trata de Per-
sonas en América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

**TRATADOS INTERNACIONALES**

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacio-

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ONU, 1989.

Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional. Adoptada en
Panamá, Panamá, 01/30/75 durante la Conferencia Especializada Interamericana so-
bre Derecho Internacional Privado.

Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en materia Penal. Adoptada en
Nassau, Commonwealth of Bahamas, el 05/23/1992 durante el Vigésimo segundo pe-
ríodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Convención Interamericana sobre el Cumplimiento de Medidas Cautelares. Adop-
tado en Montevideo, Uruguay, 05/08/79 durante la Segunda Conferencia Especiali-
zada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.

Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias. Adoptada en Pa-
amá, Panamá, el 01/30/75 durante la Conferencia Especializada Interamericana so-
bre Derecho Internacional Privado.

Convención Interamericana sobre Extradición. Adoptada en Caracas, Venezuela,
02/25/81 durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Extradición.

Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Adoptada en Monte-
video, Uruguay, el 07/15/89 durante la Cuarta Conferencia Especializada Interame-
ricana sobre Derecho Internacional Privado.

Convención Interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Ex-
tranjero. Adoptada en Montevideo, Uruguay, el 05/08/79 durante la Segunda Confe-
rencia Especializada Interamericana.
Convención Interamericana sobre Recepción de Prueba en el Extranjero. Adoptada en Panamá, Panamá, 01/30/75 durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.


Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores. Adoptada en México D.F., México, el 03/18/94 durante la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.

Convención sobre Derecho Internacional Privado (CODIGO BUSTAMANTE). Adoptado en La Habana, Cuba, 02/20/28 durante la Sexta Conferencia Internacional Americana.

Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, OIT, 1999.


Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, ONU.

Protocolo Facultativo relativo a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en materia Penal. Adoptado en Managua, Nicaragua, el 06/11/93 durante el Vigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ONU, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Costa Rica. www.asamblea.go.cr

Código Penal de la República de Costa Rica. www.asamblea.racsa.co.cr

Constitución de la República de El Salvador. www.constitution.org

Código Penal de la República de El Salvador. www.cnj.gob.sv

Constitución de la República de Guatemala. www.quetzalnet.com

Código Penal de la República de Guatemala. www.oas.org

Constitución Política de la República de Honduras. www.honduras.net

Código Penal de la República de Honduras. www.cejamericas.org

Constitución de la República de Nicaragua. www.asamblea.gob.ni

Código Penal de la República de Nicaragua. www.oas.org

Constitución Política de la República de Panamá. www.asamblea.gob.pa


JURISPRUDENCIA


ANEXOS

1. Reseña metodológica

La experiencia de otras agencias en la elaboración de estudios regionales anteriores sobre el tema de trata de personas o afines, en especial sobre explotación sexual comercial, obligó al equipo ejecutor de este informe a realizar una investigación bibliográfica preliminar. Diagnósticos y reportes previos realizados de “International Human Rights Law Institute de De Paul University”, Casa Alianza, PANIAMOR, UNICEF, SAVE THE CHILDREN, VISION MUNDIAL, ECPAT, OIT/IPEC, OIM y otros, incluidos los informes de trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, han sido insumos necesarios por considerar, especialmente para lograr una visión integral de la problemática de la trata de personas.

El trabajo de campo fue ejecutado por consultores externos bajo la supervisión de un consultor regional y el equipo del proyecto XCAS26 en México, desde enero a abril de 2008. Sin embargo, en vista de las importantes reformas legales e institucionales en curso, se resolvió ampliar este lapso hasta septiembre del mismo año.

Para efectos de estandarización de la metodología de investigación, incluyendo la recopilación de datos y análisis de toda la información, los consultores elaboraron de manera consensuada cinco instrumentos de investigación (metodología de cuestionario combinada con talleres FODA) para:

- Servicios policiales (policía preventiva y de investigación judicial);
- Ministerios públicos (puntos focales y Secretaría Técnica del Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano);
- Órganos judiciales (juzgados, tribunales y salas penales, juzgados de familia y juzgados de niñez y adolescencia);
• Instituciones afines (migración, niñez y adolescencia de cada país, albergues de personas menores de edad, etc.); y,
• Organismos internacionales (expertos) y organizaciones de la sociedad civil.

Los cuestionarios fueron concebidos con dos finalidades: a) obtener información básica para la elaboración de los estudios nacionales; y, b) sistematizar esa información para que fuera tabulada como insumo para la elaboración del informe regional donde pudieran compararse datos para la identificación de tendencias y líneas de acción. En tal sentido, los cuestionarios formularon preguntas abiertas, cerradas y preguntas guía para asuntos adicionales, y fueron complementados con todo tipo de documentos como organigramas, leyes, decretos, directrices, planes, programas, estadísticas, planes de estudios y cursos, convenios, resoluciones judiciales y administrativas, entre otros.

Una vez elaborados y validados esos instrumentos de investigación, se inició la fase de ejecución de los diagnósticos nacionales con los siguientes componentes metodológicos:

i. Investigación bibliográfica nacional previa a base de directrices temáticas que facilitaron la sistematización de la información;
ii. Elaboración de una base de datos de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de trata de personas y atención a víctimas para la identificación de un directorio de recursos, que será incluido en los estudios nacionales;
iii. Elaboración y evacuación de una agenda de entrevistas al personal de las entidades mencionadas;
iv. Organización de tres talleres FODA con los servicios policiales, ministerios públicos y órganos judiciales;
v. Ciclo de entrevistas, llenado y tabulado de los cinco cuestionarios metodológicos, conforme a una agenda previa;
vi. Identificación de buenas prácticas de investigación de casos de trata de personas en distintos escenarios posibles (con reforma legal adecuada al Protocolo de Palermo o en la situación actual), y;
vii. Redacción de los estudios nacionales con base en las directrices metodológicas y de contenidos.

Tanto los estudios nacionales como este documento regional fueron circulados entre los puntos focales de los ministerios públicos de los países signatarios, quienes hicieron dos rondas de observaciones y recomendaciones, y luego validaron sus contenidos mediante
comunicaciones dirigidas a UNODC en diciembre de 2008. Aunque Belice no forma parte del proyecto XCAS26, se consideró importante realizar un estudio nacional en este país con el objeto de brindar una mayor proyección al diagnóstico regional.

Los estudios nacionales fueron puestos a consideración de las mesas nacionales contra la trata de personas, algunas de las cuales hicieron observaciones que han sido incluidas en el texto final. Sin embargo, por tratarse de documento(s) dirigidos especialmente a aquellas instituciones estatales que tienen a su cargo la investigación del delito de trata de personas, el proceso de validación oficial fue llevado dentro de la esfera de los ministerios públicos.

Toda la información de los diagnósticos nacionales fue organizada, comparada, tabulada y dispuesta en una proyección regional que se presenta en este estudio. Esta tarea correspondió realizar al consultor regional, en coordinación con el equipo XCAS26 de UNODC e ILANUD. Los estudios nacionales son parte integral del estudio regional y serán presentados oficialmente en cada país.

2. Nota conceptual para inclusión del componente VIH-Trata de personas

La Unidad de VIH/SIDA de UNODC pretende complementar este estudio regional mediante la incorporación de una breve nota conceptual que resalta la importancia de abordar el delito de trata de personas desde una perspectiva integral incluyendo los riesgos de infección de VIH entre aquellas personas vulnerables a la trata de personas con fines de explotación sexual.

La siguiente información tiene por objetivo explicar en qué consiste el Paquete de Movilidad Segura, siendo que éste formará parte de los módulos de capacitación previstos dentro del marco del proyecto XCAS26. Se ha dejado esta nota al final del estudio, como un anexo, en vista de que: a) su metodología no corresponde a la utilizada para cada uno de los capítulos presentados; b) fue preparado en la sede de UNODC en Viena; y, c) no corresponde a la realidad particular de América Central en particular sino que puede ser aplicada en cualquier región geográfica.

66) Extracto del documento preparado por Riku Lehtovuori, asesor de la Unidad de VIH/SIDA, UNODC, Viena - Austria
El Paquete de Movilidad Segura en las etapas de vulnerabilidad de la trata de personas

A menudo la programación estatal respecto del VIH está limitada a sitios geográficos específicos y no atiende adecuadamente las necesidades de las poblaciones migrantes. De otro lado, muy pocos son los programas del Estado para combatir la trata de personas que comprendan mecanismos para reducir los riesgos de VIH entre las víctimas y/o potenciales víctimas de explotación sexual. Concienciar a las autoridades de que cantidades significativas de migrantes y poblaciones móviles siguen siendo vulnerables a los riesgos de infección por el VIH o a la trata de personas, y quizás en demasiados casos, a ambas situaciones, constituye la primera meta del paquete de movilidad segura, que prevé la prestación de servicios especializados en cada etapa del proceso de trata de personas (no proceso penal sino proceso en relación con las fases de traslado desde el país de origen hasta el país de destino).

Para estos efectos, el Paquete de Movilidad Segura respecto del VIH, brinda respuestas frente a cada una de las siguientes etapas:

Pre-partida - Partida - Transporte/tránsito - Llegada - Explotación - Identificación - Rehabilitación - Repatriación - Reintegración

El propósito de una respuesta programática sobre el VIH en las distintas etapas de la trata de personas, es ofrecer lineamientos para coadyuvar en la reducción del impacto del VIH en aquellas poblaciones más vulnerables a la trata de personas.

Pre-partida:

Los programas de pre-partida de VIH/SIDA buscan dotar a los potenciales migrantes de conocimientos y aptitudes en un esfuerzo por promover una movilidad más segura durante el tránsito y en el lugar de destino:

- Información acerca del proceso de la migración y cómo migrar de manera “segura”;
- Orientación acerca de la vida en la zona o en el país de destino: cultura, sus normas y reglamentos, condiciones de trabajo y de vida;
- Información sobre los derechos básicos del trabajador migrante;
- Desarrollo de habilidades básicas y capacitación lingüística relacionadas con el nuevo trabajo o el idioma local en la zona de destino;
• Administración financiera;
• Capacitación para una mayor conciencia en materia de salud e higiene, incluida la salud reproductiva y el diagnóstico y tratamiento por ITS (infecciones de transmisión sexual);
• Información sobre sexualidad y salud sexual;
• Promoción del uso del preservativo; y,
• Consulta y exámenes voluntarios de VIH.

La identificación de poblaciones móviles en las comunidades de origen es a menudo difícil especialmente si no son significativas. Realizar evaluaciones cuidadosas y trabajar con empleadores, agentes y los migrantes / víctimas que han retornado, permite identificar a aquellos que están en movimiento o pretenden marcharse.

**Partida:**

La etapa de la partida comprende desde la simple presencia en estaciones de autobuses, trenes, puertos y aeropuertos en búsqueda de transporte hasta las negociaciones con agentes de viajes, de empleo o de otros intermediarios similares. Si la información provista es insuficiente, incorrecta, o viciada, se incrementan los factores de riesgo del migrante quien, al carecer de recursos suficientes para llevar a cabo el viaje, puede acordar intercambiar el traslado por favores sexuales en el lugar de origen, tránsito o destino. Los puntos de acceso para los viajeros de todo tipo son críticos para los programas de prevención de VIH y trata de personas mediante campañas masivas de comunicación.

**Transporte / tránsito:**

Los programas de prevención de VIH a víctimas vulnerables de trata de personas son extremadamente difíciles de aplicarse efectivamente en la etapa del transporte o tránsito, puesto que una vez que éstas caen en las redes de la delincuencia organizada, sus traslados son generalmente clandestinos y no existen muchas oportunidades para que puedan advertir los riesgos a los que ya están expuestas. De cualquier forma, el análisis exhaustivo de rutas con la colaboración de los servicios policiales y de persecución penal, permitirá identificar puntos de conexión clave como puertos y pasos fronterizos, en donde necesariamente va a haber una exposición de la víctima a un entorno abierto. Es aquí donde se debe actuar con celeridad especialmente en actividades de rescate y apoyo inmediato de los servicios de salud.
**Llegada:**

La llegada tiene tantos significados como hay tipos de migrantes y de poblaciones móviles. Para las víctimas de trata de personas, la llegada indica el comienzo de la etapa de explotación, si no ha sido objeto ya de abusos en la etapa de traslado. Los sitios de acopio de migrantes constituyen lugares clave para el trabajo en materia de rescate y atención inmediata a personas expuestas a grandes riesgos de infección.

**Explotación:**

Aunque las víctimas de trata pueden sufrir vejaciones en los países de origen y tránsito, es en el lugar de destino donde opera la explotación para beneficio financiero de quienes controlan las transacciones. Las intervenciones en establecimientos de trabajo sexual requieren de equipos multidisciplinarios que incluyan personal especializado en identificación de las víctimas de trata de personas y VIH en coordinación con las autoridades sanitarías locales que tienen jurisdicción para realizar inspecciones a estos lugares. La información recabada de estas visitas es clave para diseñar estrategias de prevención y atención médica, así como para la acción penal correspondiente.

**Identificación:**

Los procesos de identificación de la víctima de trata de personas son cruciales para intervenir en acciones tendientes a prevenir los riesgos inminentes de infección por VIH y reparar los daños en la medida de lo posible. Varios factores, incluidos la vergüenza o estigma, la autoinculpación causada por la degradación utilizada de manera rutinaria para controlar a las víctimas, el temor a la venganza o la deportación, el aislamiento o falta de apoyo social y conexiones, las diferencias de idioma y culturales, y el endeudamiento con los grupos delictivos organizados y el miedo a sus represalias, inciden para que las víctimas no recurran a los servicios públicos de salud y/o policiales, una vez que han sido liberadas. Los programas especializados en atención médica en esta etapa de la movilidad, deben ir de la mano de aquellos de las autoridades policiales y de persecución penal, a cargo de los mecanismos oficiales de identificación y derivación.
Rehabilitación:

Las necesidades de rehabilitación de quienes han sido rescatados de las redes de trata de personas comprenden la ayuda psicosocial para hacer frente al trauma provocado por experiencias pasadas y a las expectativas de la vida en el futuro con los problemas que conlleva. El acceso a la gama completa de servicios de salud, incluidos los programas de prevención, tratamiento y atención por VIH, es una parte esencial de este proceso.

Repatriación:

El concepto de movilidad segura comprende el concepto de un retorno seguro. La expulsión y repatriación inmediata de víctimas de trata de personas va en contra de sus derechos básicos como víctimas y desde luego, no las motiva a rendir testimonio contra los grupos delictivos organizados. Además, la repatriación puede ser el regreso de las víctimas a las manos de quienes las sometieron a la trata de personas en los países de origen. UNODC trabaja con los países para ampliar los servicios de prevención, tratamiento y atención por VIH a aquellos migrantes que están a punto de ser repatriados.

Reintegración:

Los servicios de tratamiento y atención por VIH así como los programas de apoyo para la búsqueda de empleo garantizando la confidencialidad del estatus de la infección, son fundamentales en las fases de retorno y reintegración de aquellas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, quienes generalmente se enfrentan al rechazo y la discriminación de sus comunidades por prejuicios culturales.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Página</th>
<th>Línea</th>
<th>Dice</th>
<th>Debe decir / se agrega</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>19</td>
<td>23</td>
<td>La situación de la trata de personas</td>
<td>El delito de la trata de personas</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>21</td>
<td>El primer y común obstáculo, en todos los países, es que no hay tipos penales que estén acordes, de manera integral, con el Protocolo de Palermo.</td>
<td>El primer y común obstáculo en la mayoría de los países es que no hay tipos penales que estén acordes, de manera integral, con el Protocolo de Palermo. La legislación de El Salvador es la que más se alinea a dicho instrumento internacional.</td>
</tr>
<tr>
<td>26</td>
<td>Cuadro 6, líneas 4, 6 y 7</td>
<td>“Tráfico ilícito de migrantes (…) Explotación económica (…) Sustracción de menores y ESC”</td>
<td>Los delitos de tráfico ilícito de migrantes, explotación económica y sustracción de menores no pertenecen a la categoría de delitos de ESC.</td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>14</td>
<td>Se desarrolló un programa especial de cómputo para trazar rutas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, para efectos de persecución penal en ese país. El proyecto, conocido como “SISCESCO”, lo administraba el Ministerio Público.</td>
<td>Se agrega: SISCESCO es un sistema de información que facilita desarrollar, revisar y actualizar las políticas de persecución penal de la ESC y trata de personas menores de edad con estos fines. Constituye una herramienta para la recolección de datos sobre los casos de ESC que se investigan en cualquier sede del Ministerio Público.</td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>23</td>
<td>Aun con todas esas dificultades, para identificar rutas específicas de trata de personas en la región (…)</td>
<td>Se relevante mencionar a El Salvador como país expulsor de víctimas. En cuanto a los países o regiones de destino, se incluye a Europa al igual que Guatemala y El Salvador, países que no solo de origen sino también receptores.</td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td>6</td>
<td>Las causas de esta problemática regional se presentan en forma resumida, por medio de las siguientes manifestaciones:</td>
<td>Las causas de esta problemática regional se presentan en forma resumida, por medio de las siguientes manifestaciones (se agregan):</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• la tolerancia social</td>
<td>• no reconocimiento del delito por parte de la población</td>
</tr>
<tr>
<td>40</td>
<td>Cuadro cuarta viñeta</td>
<td>Existencia de mesas nacionales interinstitucionales para combatir la trata de personas (…) en Panamá</td>
<td>Además se incluye la comisión interinstitucional sobre ESC de Honduras y su mesa específica sobre trata.</td>
</tr>
<tr>
<td>49</td>
<td>Cuadro - Fiscalía o unidad especializada de El Salvador</td>
<td>Asimismo, existen en las 19 Oficinas Fiscales Unidades de Delitos contra el Menor y la Mujer, las cuales son las encargadas de investigar todos los casos de trata interna.</td>
<td>Sustituir por: la Unidad Especializada contra la trata de personas, a partir del 2007, es la fiscalía encargada de la mayoría de los casos de trata de personas interna.</td>
</tr>
<tr>
<td>49</td>
<td>Cuadro de recursos humanos - El Salvador</td>
<td>3 fiscales</td>
<td>En el caso de El Salvador, la Unidad Fiscal Especializada contra Delitos de Tráfico Ilegal y Trata de Personas cuenta con: 10 fiscales, 2 colaboradores, 1 Secretaría, 1 Coordinador de la Unidad y el Jefe de la misma.</td>
</tr>
<tr>
<td>49</td>
<td>Cuadro de recursos tecnológicos del apartado de El Salvador</td>
<td>(Aparece vacío)</td>
<td>Actualmente los fiscales Auxiliares que integran la Unidad Especializada contra el Tráfico Ilegal y la Trata de Personas cuentan cada uno de ellos, con computadora, una fotocopiadora, escáner, fax, radios y teléfonos celulares, así mismo la institución como tal (Fiscalía General de la República) cuenta con un Sistema de Ingreso Electrónico de Expedientes denominado “SICEE”.</td>
</tr>
<tr>
<td>49-50</td>
<td>Cuadros de ambas páginas</td>
<td>(Aparece vacío)</td>
<td>Incluir en el análisis sobre la limitación de recursos que tienen las unidades especializadas de las fiscalías:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Algunas unidades son específicas para delitos sexuales, e incluso en el caso de Honduras enfocado en niños, niñas y adolescentes lo que agudiza el sesgo hacia la trata con fines de ESC.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Es recomendable que las unidades especializadas formen parte de las fiscalías de crimen organizado y no enfocadas únicamente en delitos de ESC.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>77</td>
<td>Título del apartado</td>
<td>Algunos países sólo tipifican la trata de personas para efectos de prostitución ajena</td>
<td>Algunos países sólo tipifican la trata de personas para efectos de Explotación Sexual Comercial.</td>
</tr>
<tr>
<td>79</td>
<td>22</td>
<td>(…) tal y como lo reconocen los instrumentos internacionales que ubican a la explotación sexual como uno de los fines de la trata de personas.</td>
<td>(…) tal y como lo reconocen los instrumentos internacionales que ubican a la explotación sexual como uno de los fines de la trata de personas. Sin embargo, cabe resaltar que existe el delito de ESC sin que medie la trata de personas, además de otros delitos como la pornografía y el turismo sexual.</td>
</tr>
<tr>
<td>Página</td>
<td>Línea</td>
<td>Dice</td>
<td>Debe decir / se agrega</td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>-------</td>
<td>------</td>
<td>------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>89</td>
<td>Cuadro</td>
<td>Recomendaciones</td>
<td>Se incluye en la columna de recomendaciones: • importancia de trabajar en función de las actitudes; • creencias de los jueces desde dos puntos de vista: - no revictimización de las víctimas en el proceso judicial - evitar la emisión de sentencias inadecuadas debido a construcciones mentales de inequidad</td>
</tr>
<tr>
<td>105</td>
<td>A p a r t a d o</td>
<td>Nicaragua</td>
<td>No tiene una política para combatir la trata de personas…</td>
</tr>
<tr>
<td>105</td>
<td>3</td>
<td>(...) y en algunos casos en los campos de la investigación, documentación y denuncia de casos.</td>
<td>(...) y en algunos casos en los campos de la investigación, documentación y denuncia de casos. Otros roles relevantes que juegan estos organismos son: incidencia política en el posicionamiento político del tema (rol activo en las mesas nacionales), prevención, posicionamiento público del tema a través de acciones de comunicación, fortalecimiento de las instancias del estado, fortalecimiento de las redes de protección local, entre otros.</td>
</tr>
<tr>
<td>108</td>
<td>Título del apartado</td>
<td>6.1.1 La prostitución ajena de mujeres, prostitución infantil y adolescente</td>
<td>6.1.1 Explotación sexual comercial de mujeres, niños, niñas y adolescentes</td>
</tr>
<tr>
<td>115</td>
<td>29</td>
<td>El tema de la trata de personas</td>
<td>El delito de la trata de personas</td>
</tr>
<tr>
<td>131</td>
<td>Último cuadro de la izquierda del flujograma</td>
<td>Se abre posibilidad de recursos de apelación o de casación según lo disponga cada legislación</td>
<td>Se abre posibilidad de recursos de apelación o de casación según lo disponga cada legislación</td>
</tr>
<tr>
<td>143</td>
<td>Sexta viñeta del cuadro de delitos</td>
<td>Estupro (relaciones sexuales con menores de edad remuneradas o no)</td>
<td>Estupro (relaciones sexuales con menores de edad)</td>
</tr>
<tr>
<td>151</td>
<td>Título del apartado</td>
<td>7.2 Niñez y adolescencia</td>
<td>7.2 Derechos de la niñez y adolescencia</td>
</tr>
<tr>
<td>156</td>
<td>Cuadro de la mesa del apartado de Costa Rica</td>
<td>Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONACOIES)</td>
<td>Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas</td>
</tr>
<tr>
<td>156</td>
<td>5</td>
<td>Para efectos de este estudio no se pretende involucrar el mandato general de esas mesas nacionales (…)</td>
<td>Para efectos de este estudio no se pretende involucrar el mandato general de esas mesas nacionales (…) Sin embargo, el caso de Honduras es de relevancia ya que en ese país es la fiscalía de la niñez quien preside la comisión</td>
</tr>
<tr>
<td>157</td>
<td>Primer cuadro de la página “Otros actores…”</td>
<td>ONGs que coadyuvan: Alianza por tus derechos Fundación Rehab Fundación Paniamor</td>
<td>ONGs que coadyuvan: Alianza por tus derechos Fundación Rehab Fundación Paniamor Otros actores: UNICEF, OIT y OIM</td>
</tr>
<tr>
<td>158</td>
<td>Cuadro de la mesa del apartado de Nicaragua</td>
<td>Coalición Nacional contra la Trata de Personas. (CONAPINA)</td>
<td>Coalición Nacional contra la Trata de Personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>161</td>
<td>15</td>
<td>(...) como la línea de denuncia 911 de la Fundación Ricky Martin.</td>
<td>(...) como la línea de denuncia 911 de la Fundación Ricky Martin. En el caso de Nicaragua el número es 133</td>
</tr>
<tr>
<td>48, 93</td>
<td>17 y 19, respectivamente</td>
<td>Expatriaciones</td>
<td>Repatriaciones</td>
</tr>
<tr>
<td>Todo el documento</td>
<td>Menores</td>
<td>Personas menores de edad</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>