

2

CUADERNILLO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Recomendaciones para el fortalecimiento de la estrategia regional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

Este documento es el resultado de un esfuerzo colectivo por un equipo de colaboradores y del equipo editorial.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada y benéfica a los migrantes y a la sociedad. Como organización intergubernamental, la OIM actúa como socio en la comunicación internacional, con el fin de ayudar a responder a los retos funcionales de la migración, contribuir a una mayor comprensión de los asuntos ligados a la migración, promover el desarrollo social y económico mediante la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Director Regional

Marcelo Pisani,
Oficina Regional de la OIM para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.

Asesoría técnica y revisión:

Agueda Marín,
Especialista Regional sobre Trata de Personas y Retorno Voluntario Asistido
Dayan Corrales-Morales,
Asistente Técnica de la Unidad de Asistencia al Migrante
en condiciones de vulnerabilidad

Oficina Regional de la OIM para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.

Investigación y redacción.

Luis Fernando Centeno Muñoz, Consultor.

Oficial de Medios y Comunicación:

Jorge Gallo

Diseño y Diagramación

Ana Marcela Cerdas, Diseñadora Gráfica.

Presentación

Este documento representa un esfuerzo por parte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) por presentar herramientas para aquellas personas encargadas de la elaboración de políticas públicas y programas dirigidos al abordaje del tráfico ilícito y la trata de personas. La OIM, en su carácter de organismo de las Naciones Unidas para la migración, trabaja en coordinación con sus asociados y comunidad internacional en velar por respecto de la igualdad humana y el bienestar de las personas migrantes.

El interés de la OIM por la gobernanza de los flujos migratorios implica entre otras cosas prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, lo anterior promoviendo el desarrollo de legislación y articulación de esfuerzos de los gobiernos de la región.

La OIM ha enfocado sus esfuerzos en la región en el tema de tráfico ilícito de migrantes en apoyar a los Estados a generar procedimientos y procesos que permiten a las agencias de orden público identificar con mayor eficacia a los traficantes de migrantes, bajo el enfoque de los siguientes pilares fundamentales:

- Proporcionar protección y asistencia a migrantes víctimas de tráfico ilícito.
- Abordar las causas del tráfico ilícito de migrantes.
- Fomentar la capacidad de los estados para erradicar las actividades de los traficantes de migrantes.
- Promover las investigaciones y la recopilación de datos sobre el tráfico de migrante.

Por otro lado, en el tema de la trata de personas, la OIM parte de la premisa de que la trata debe ser abordada dentro del contexto general de la gestión migratoria, es por ello que las recomendaciones desarrolladas en este documento parten de los tres principios que rigen todas las actividades de lucha contra la trata de personas:

- Respeto de los derechos humanos
- Bienestar físico, mental y social del individuo y de su comunidad
- Sostenibilidad a través del fortalecimiento institucional de gobiernos y de la sociedad civil

Este documento ofrece una guía de recomendaciones para aquellas personas encargadas de la elaboración de política pública y de programas dirigidos a la prevención, investigación y sanción del delito de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Marcelo Pisani

Director Regional de la OIM para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Edificio Sabana Business Center, Boulevard Ernesto Rohrmoser, San José, Costa Rica.

Teléfono: (506) 2212-5300

Sitio web: www.rosanjose.iom.int



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración



Conferencia Regional sobre Migración
Regional Conference on Migration

Recomendaciones para el fortalecimiento de la estrategia regional contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas

Siglas y Abreviaturas

TIM	Tráfico ilícito de migrantes
TdP	Trata de personas
MOT	Migrante objeto de tráfico ilícito
PTIM	Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire
PPRST	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar al trata de personas especialmente de mujeres y niños
CDOT	Convención contra la delincuencia organizada transnacional
CP	Código Penal

I. Tráfico ilícito de migrantes

1. Introducción

Históricamente los seres humanos se han movilizado de un lugar a otro en busca de mejores condiciones de vida para sus grupos familiares o sociales. Este intercambio ha favorecido el desarrollo cultural y económico de diferentes regiones del mundo. Desde esa perspectiva migración y desarrollo son conceptos que están íntimamente ligados. Por otro lado, el derecho a la libertad migratoria nace de dos principios fundamentales expresamente tutelados por el derecho internacional humanitario, la libertad de elección y la libertad de tránsito o de movimiento. Las causas generadoras de la migración son muy variadas. Los expertos hablan de factores de impulso, expulsión o de atracción. Las personas se ven impulsadas a migrar en atención a intereses personales relacionados con el mejoramiento de sus condiciones de vida en general y para ese efecto eligen un país destino donde puedan cumplir esos objetivos o, expulsadas de su lugar de nacimiento o residencia por caso fortuito o de fuerza mayor: catástrofes naturales, guerra, epidemias, cismas en la economía o en la política, etc.

En principio, el derecho a la migración ha sido limitado, aunque no impedido, por el esquema de sociedad que hemos elegido. La división del mundo en estados independientes procuró la aparición de dos principios inherentes: la soberanía y la territorialidad. El primero determina la autonomía y el segundo la división del territorio o espacio material que deriva a su vez en el concepto de límite o frontera. Los estados independientes en general, apuntaron a la creación de una serie de regulaciones para proteger sus territorios, recursos, forma de vida, costumbres y desarrollo. Estas regulaciones se plasman en la llamada política migratoria del Estado que determina los parámetros de valoración para el ingreso y permanencia de personas en un determinado territorio. Relacionando estos conceptos con el principio de libertad migratoria, se interpreta que cualquier persona puede migrar a un determinado país que no sea el de su nacimiento o residencia permanente si y solo si cumple con todas las regulaciones de ingreso y permanencia que están determinadas por dos fuentes principales: los instrumentos internacionales sobre el tema ratificados por el Estado receptor y su normativa interna. Las regulaciones de ingreso/salida y/o permanencia son muy variadas y atañen exclusivamente a los principios de mejor interés del Estado y protección. La aplicación de ambos

principios, crea una serie de escudos y puertas que permiten, regulan o impiden la migración de determinadas personas o grupos de personas. Por ejemplo, el uso de las visas, permisos y otras regulaciones en materia laboral y académica, entre otras y la aplicación de las figuras del rechazo y la deportación. Es aquí cuando se hace notoria la migración irregular. Personas que quieren viajar y/o permanecer en un país determinado pero no cumplen o no pueden cumplir con los requisitos necesarios de ingreso o permanencia incurrir en condición migratoria irregular. En resumen, ante la disyuntiva o necesidad apremiante de migrar a un determinado punto de destino donde no es posible ingresar o permanecer por las vías formales de la normativa local, estas personas utilizan dos vías de acción: La migración irregular por propia cuenta, en la que asumen el riesgo personal de viajar por diferentes países hasta llegar a los puntos de ingreso donde deben utilizar vías no controladas por las autoridades migratorias para ingresar a un país determinado, donde con frecuencia se requiere de visa o el contactar a traficantes de migrantes quienes se encargan, por un precio, de realizar una serie de acciones ilícitas con el propósito de que el migrante logre el ingreso y salida de los países de tránsito y el ingreso y permanencia al país de destino. La figura del traficante aparece en la historia como el guía en largos e intrincados trayectos para transitar a través de países o regiones y se transforma inicialmente en el "coyote", "cuervo" o pollero" quien individualmente ofrece o facilita por un precio el servicio de transporte, ingreso, salida o permanencia irregular.

Por otro lado y desde la perspectiva del crimen organizado transnacional, el tráfico ilícito de migrantes se ha convertido en un excelente negocio que le genera, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), un aproximado de 6 mil millones de dólares al año (6 billones de dólares al año) con flujos migratorios continentales y extracontinentales que aumentan constantemente a pesar de los peligros para la integridad y la vida de los migrantes irregulares. Actualmente, el tráfico ilícito de migrantes utiliza la estructura de las "corporaciones criminales" con miembros y contactos a nivel local e internacional. Los llamados "coyotes" que operaban individualmente, ahora son "incorporados" quieran o no a las grandes redes internacionales. De igual forma, esta

nueva tutela del crimen organizado sobre el tráfico ilícito de migrantes, facilita el "uso" de las personas migrantes irregulares en otros objetivos criminales como el secuestro, la extorsión, el narcotráfico y la trata de personas. Aunado a esto y por aspectos ligados principalmente al orden económico, los desplazamientos humanos han aumentado en las últimas décadas. Lo cierto es que la migración irregular crece o disminuye de acuerdo a las dinámicas políticas, económicas y sociales a nivel local o global. Los traficantes se aprovechan de esta circunstancia para obtener un beneficio económico sin que les interese el bienestar del migrante. De hecho, muchos mueren en el trayecto. La migración irregular de la mano del crimen organizado aumenta la invisibilidad del delito porque rompe con los esquemas tradicionales del "coyotaje" que planteaba un origen y un destino. Actualmente muchos migrantes son forzados a tomar un nuevo destino en las rutas de tráfico. Casos recientes como los de las migraciones masivas desde países asiáticos y africanos hacia Europa y América en la última década (2006 al 2016), determina a su vez un crecimiento exponencial de las redes de tráfico ilícito de migrantes que aumentan sus ganancias con el transporte de los migrantes y los múltiples "usos" derivados de la migración en situación de extrema vulnerabilidad.

Dichosamente, la comunidad internacional ya está consciente del problema. Los países han descifrado los planes y métodos de la criminalidad en esta modalidad delictiva y han tomado más en serio el desarrollo del tráfico ilícito de migrantes como delito internacional controlado por la delincuencia organizada. Solo queda determinar las acciones más reales y eficaces desde una perspectiva más integral y menos reactiva. El Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de migrantes es un importante punto de referencia, al igual de la Ley Modelo contra el tráfico

ilícito de migrantes diseñada por la ONU en base a su contenido. En un tipo de criminalidad tan sensible, por involucrar a seres humanos como objeto del tráfico, se impone un análisis concienzudo sobre el desarrollo de la legislación, las disposiciones sobre protección y asistencia al migrante y las políticas preventivas, todo en acorde con el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos fundamentales.

La región de la Conferencia Regional sobre Migración integrada por Canadá, Estados Unidos de Norte América, Estados Unidos Mexicanos, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, conforman una de las rutas más utilizadas para la migración irregular con destino Estados Unidos y Canadá principalmente. Este "corredor migratorio" ha sido poblado por redes de tráfico ilícito de migrantes que tanto local como internacionalmente realizan una actividad coordinada para el traslado de migrantes regionales, continentales y extra continentales hacia desde los países de origen, que se extienden actualmente a países africanos y asiáticos hasta su destino final. Esto implica el montar toda una infraestructura de contactos, medios de transporte, lugares de ocultamiento, documentación fraudulenta y medios logísticos durante toda la ruta y por supuesto, afinar los mecanismos de corrupción. Ante el aumento, diversidad y complejidad de esta modalidad delictiva, los entes estatales han tenido que asumir sobre la marcha una serie de medidas tanto prevención como de persecución penal y establecer acciones destinadas a la atención básica de los grupos migratorios que son detectados en sus territorios. Como siguiente paso se han conformado grupos de análisis a nivel interinstitucional y regional para establecer un marco estructural, normativo y operacional más consistente y que se ajuste o adelante a la actividades de los traficantes.

2. Desarrollo humano:¹

De manera muy acertada el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* que complementa la Convención contra la delincuencia organizada transnacional establece en su Artículo 15:

"Art. 15. Otras medidas de prevención (...)

Cada Estado Parte promoverá o reforzará, según proceda, los programas y la cooperación para el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas de la migración y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas, a fin de combatir las causas socioeconómicas fundamentales del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo."

(Exaltado no es del original)

De acuerdo al enunciado anterior, cada Estado ratificante del precitado protocolo, se compromete a promover o reforzar las medidas que fomenten el desarrollo humano de sus ciudadanos o residentes a fin de reducir el tráfico ilícito de migrantes. Esto es, la reducción de la demanda de los servicios ilícitos de traficantes. Para un análisis más concreto debemos de partir del hecho de que los movimientos migratorios irregulares asistidos por redes de tráfico, nacen del deseo de los habitantes de un país origen de viajar a un país destino donde no podrán ingresar de manera regular por diversas razones. Esto se debe a los llamados "factores de impulso" que motivan al migrante en el plano individual a viajar a otro país donde ingresará de manera irregular o "factores de expulsión" cuando el migrante o grupo de migrantes se desplaza forzosamente por razones que atañen a su seguridad personal y la de sus familiares. En este segundo escenario, podemos hablar de un "estado de necesidad" que determina la obligación del desplazamiento sin que medie otra solución a corto o mediano plazo. Desde esa perspectiva y conforme a las lecciones aprendidas durante las últimas décadas, las posibles líneas de acción del Estado deberían orientarse a:

1. Realizar un **mapeo a nivel nacional sobre las causas de la migración irregular asistida por traficantes**, siendo una de las principales fuentes, la entrevista a los migrantes que son detectados saliendo del país en esas circunstancias o retornados por otros país bajo esa misma condición. En este tipo de entrevistas, las preguntas que se dirigen al migrante, deben contar con esa orientación, más allá de cuando salió, quien lo lleva y adonde se dirigía. De igual forma, por tratarse de elementos muy similares, las entrevistas deberían establecerse mediante un formato que pueda ser utilizado en todos los países de la región. Este tipo de diagnósticos, basados en información vivencial, en conjunto con los datos obtenidos de los índices de población, rango de oportunidades educacionales y laborales, entre otros, permiten determinar si las personas viajan irregularmente con el apoyo de traficantes por factores de impulso personal como el hecho de obtener mejores condiciones de vida o integrarse a sus familias o amigos que ya se encuentran en el país destino, entre otras o, por factores de expulsión que se producen por la manifestación de diversas formas de violencia o desastres naturales que los obligan a desplazarse de manera forzada.
2. La información obtenida del diagnóstico se puede orientar al **diseño de perfiles**, específicamente: un "perfil de migrante" (¿Quiénes migran?) y un "perfil de vulnerabilidades" (¿Por qué migran?) que facilite la toma de decisiones en cuanto a las acciones concretas que tomará el Estado para reducir la migración irregular guiada por traficantes.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
 "El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades."

3. Divulgación de información:

En relación a este tema, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, refiere:

"Artículo 15 Otras medidas de prevención

*1. Cada Estado Parte adoptará medidas para cerciorarse de poner en marcha **programas de información o reforzar los ya existentes** a fin de que la opinión pública sea más consciente de que las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo son una actividad delictiva que frecuentemente realizan los grupos delictivos organizados con fines de lucro y que supone graves riesgos para los migrantes afectados.*

*2. De conformidad con el artículo 31 de la Convención, los Estados Parte cooperarán en el ámbito de la **información pública** a fin de impedir que los migrantes potenciales lleguen a ser víctimas de grupos delictivos organizados."*

(Exaltado no es del original)

Paralelamente a las acciones que los Estados puedan realizar para favorecer el desarrollo humano de sus ciudadanos y residentes (Ver punto 1.a), es fundamental considerar la aplicación de programas de información orientados a la reducción de la oferta y la demanda de los servicios proporcionados por el tráfico ilícito de migrantes. Concretamente:

1. Diseñar o **mejorar programas permanentes y diferenciados de información** que alerten a la población sobre los peligros de la migración irregular en general y en especial la que se realiza con la tutela de redes criminales. El público en general debe recibir un mensaje claro y directo, tomando en cuenta su edad, sexo, lugar de residencia, cultura, nivel educativo, etc.
2. Diseñar o mejorar **un programa de información** que le indique a la población que migra de manera irregular **por qué debe quedarse**. Es decir, cuales son las ventajas de permanecer en el país. Para este efecto deben tomarse como base los perfiles de migrante y de vulnerabilidades obtenidos en los mapeos situacionales a nivel interno (Ver punto 1.b).
3. Establecer un programa que utilice los **medios cibernéticos** más utilizados para difundir la información, especialmente a nivel de los teléfonos celulares. Esto incluye difundir números telefónicos de consulta de información o de denuncia.

4. Capacitación:

En torno a la presencia de la actividad delictiva del tráfico ilícito de migrantes, es necesaria la capacitación especializada de los funcionarios y otros actores civiles relacionados con el abordaje integral del delito, propiamente, los operadores policiales, migratorios, penales y de judicatura y cooperación internacional, en lo que atañe a la investigación y persecución del tráfico y a las entidades e instituciones que tienen algún nivel de participación en la atención y protección de personas migrantes objeto de tráfico. Cabe aquí agregar a las personas designadas, tanto en entidades públicas como privadas y de la sociedad civil para informar e instruir otros funcionarios o la ciudadanía en general, en los mensajes designados para reducir el tráfico ilícito de migrantes por medio de la comunicación directa y personal con la población.

El Protocolo contra el tráfico, de previa cita, hace referencia a este tipo de compromisos de los Estados signatarios para asumir el reto de la capacitación estructurada en esta materia:

“Artículo 14 Capacitación y cooperación técnica

- 1. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios de inmigración y a otros funcionarios pertinentes **capacitación especializada** en la prevención de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo y en el trato humano de los migrantes objeto de esa conducta, respetando al mismo tiempo sus derechos reconocidos conforme al presente Protocolo o reforzarán dicha capacitación, según proceda.*
- 2. Los Estados Parte cooperarán entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, según proceda, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una **capacitación de personal adecuada** para prevenir, combatir y erradicar las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas. Dicha capacitación incluirá, entre otras cosas: (...).”*

(Exaltado no es del original)

Desde esa perspectiva la experiencia y buenas prácticas han señalado la importancia de contar con:

1. Un **programa estructurado (por objetivos con temas e información diferenciada de acuerdo a la población meta) y permanente (incluido en la currícula de las unidades, escuelas o academias institucionales, etc.) de capacitación** dirigida a los funcionarios públicos relacionados de una u otra forma en la prevención y persecución del delito, atención y protección de las personas migrantes objeto de tráfico. Estos programas normalmente se han realizado con el apoyo de organismos internacionales en base a sus proyectos de cooperación regional y ocasionalmente se han incluido en materias curriculares en los procesos de capacitación de policías y fiscales. El objetivo de la propuesta es que sean programas permanentes y formen parte de los procesos de capacitación profesional de los operadores penales y de policía. Así como, sean parte estructural de la formación de líderes comunales.
2. Un **programa orientado a la formación de formadores** que abarque profesores, maestros, líderes comunales y otros actores institucionales o civiles que puedan brindarle información útil y actualizada a la población sobre el tráfico ilícito de migrantes con el objeto de reducir la demanda de servicios de migración irregular a los traficantes. Se pueden aprovechar las experiencias aprendidas con programados similares orientados a prevenir el consumo de drogas ilícitas.
3. En estos programas de **capacitación** es importante explorar **nuevas metodologías y nuevas tecnologías**, por ejemplo, la enseñanza que reduce o elimina la técnica magistral convencional y el uso del “Mobile learning” (cursos virtuales por celular o tableta)

5. Identificación de posibles casos de TIM:

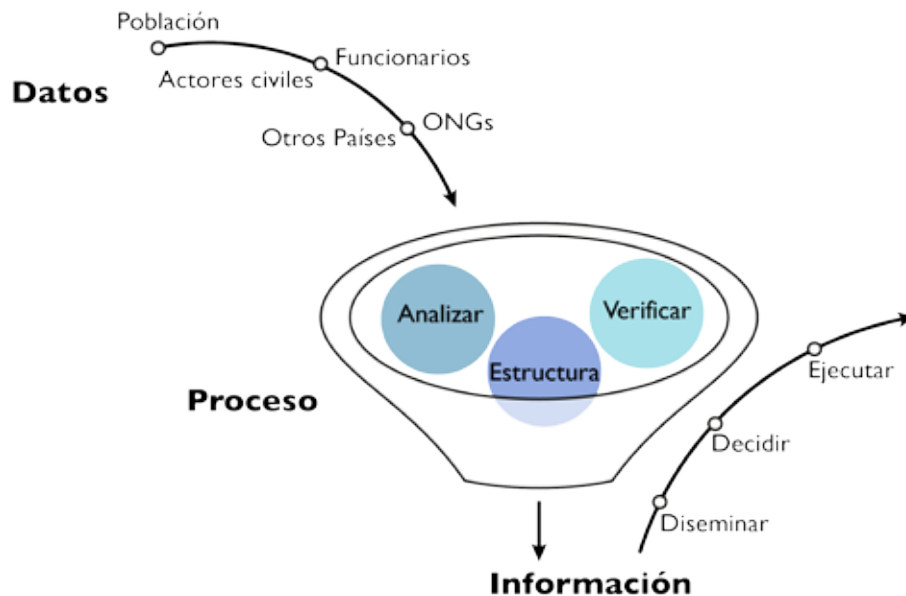
Sobre este tema, el protocolo contra el tráfico, ya citado, hace la siguiente referencia, entre otras disposiciones orientadas a la identificación documentos de identidad y viaje alterados o la suplantación de identidad y medios de transporte sospechosos, con énfasis en las embarcaciones (Art. 10.1.d y f, Artículo 11, incisos 2 a 6, Art. 12, Art. 14.2.d):

“Artículo 11 Medidas fronterizas

1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes.”

(Exaltado no es del original)

Los medios de detección del tráfico ilícito de migrantes, al igual que en otros delitos de criminalidad organizada, provienen de la aplicación de medidas basadas en las técnicas de inteligencia criminal y sobre objetivos precisos, así lo establece el Art. 10 del Protocolo que especifica una serie de aspectos importantes que deben conocer las autoridades para trazar sus planes o acciones operativas tendientes a investigar y perseguir el tráfico (lugares de embarque o desembarque, modus operandi, tipos de documentos alterados, lugares de ocultamiento, medios de transporte empleados, entre otros). Sin esa información, difícilmente pueda plantearse una estrategia de defensa contra el tráfico ilícito de migrantes y mucho menos asumir posiciones concretas en cuanto a la distribución y ubicación de los recursos estructurales, humanos, técnicos o logísticos que logren un efecto positivo en la detección de actividades delictivas asociadas a este delito.



La inteligencia criminal juega un papel fundamental en la detección del tráfico ilícito de migrantes y se basa en técnicas e instrumentos que ya han sido probados en el abordaje de otras formas delictivas como el tráfico ilícito de drogas y la trata de personas. Como se nota en el gráfico anterior, los datos crudos que las autoridades reciben de fuentes diversas, son sometidos a un proceso de verificación, análisis y diseño estructural para que finalmente, sean diseminados a los usuarios finales (funcionarios a cargo de la toma de decisiones) quienes determinarán las acciones más efectivas. En ausencia de un proceso de inteligencia como el que se plantea, tanto la policía como la fiscalía se convierten en organismos “reactivos” que se dedican a “apagar incendios”, es decir, investigar o perseguir acciones delictivas que se detectan por accidente y/o por las inspecciones aleatorias en áreas fronterizas o de carretera. Este proceso, de por sí desgastante, limita la actividad de los cuerpos policiales y de persecución penal y promueven la rápida expansión de las redes criminales que en algún sentido tienen “vía libre” ante la falta de mecanismos de detección debidamente establecidos.

En el año 2015, la Unión Europea aprobó un *Plan de Acción*² que contempla una serie de medidas para combatir el tráfico ilícito de migrantes. Entre ellas, acciones destinadas a la prevención del delito por medio de mecanismos de “identificación de objetivos”. Esto quiere decir, la determinación de posibles escenarios de tráfico con el uso de la inteligencia táctica y consecuentemente el enfoque de recursos humanos, técnicos y logísticos para su detección e identificación. Lo más importante del contenido de este Plan de Acción, es que las acciones propuestas son regionales y no locales. Evidentemente, en lo que respecta a la Unión Europea, el enfoque, en lo posible, siempre aplicará a todos los países involucrados, pero lo rescatable para efectos de lo que se puede aplicar en la región que conforman los países de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es que toda medida que se asuma en materia del abordaje del tráfico ilícito de migrantes, debe aglutinar a todos los países que la conforman partiendo de dos premisas: 1. Que todos los países se encuentran directamente alineados con la ruta migrante hacia Estados Unidos, incluso República Dominicana tanto para flujos migratorios continentales como transcontinentales. 2. Que el tráfico ilícito de migrantes ha mostrado actividad en cada uno de los países que conforman la CRM.

Cada uno de los países ha afinado procesos de inteligencia para conocer más sobre la actividad criminal en sus territorios y se han organizado operaciones conjuntas para el manejo de casos específicos. No obstante, parece que es importante crear o mejorar una plataforma regional permanente con recursos articulados para la obtención de información actualizada y compartida en “tiempo real” a toda la región. Para ese efecto se recomienda:

- a) Crear un ***Plan de Acción Regional contra el tráfico ilícito de migrantes*** que incorpore herramientas de detección por objetivos. Esto implica destinar recursos humanos, técnicos y logísticos a la obtención de datos relacionados con la actividad de las redes de tráfico y someternos al proceso de inteligencia para producir información útil y confiable que le permita a las autoridades tomar decisiones sobre el posicionamiento y acciones de las fuerzas de policía y a las unidades de investigación criminal iniciar las indagaciones correspondientes sobre “sujetos de interés” ubicados en las diferentes funciones y escalafones de la agrupación delictiva. Esto implica por supuesto, la ubicación de las fuentes de financiamiento de estos grupos ya sea para recaudar los importes del transporte ilícito o para guardar o invertir sus ganancias. Para este efecto, se pueden tomar como base los objetivos que propone el Artículo 14.2.c del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra mar y aire:

“Artículo 14:

(...)

2.

(...)

c) La compilación de información de inteligencia criminal, en particular con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico, la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 6 y los medios de ocultación utilizados en el tráfico ilícito de migrantes;”

(Exaltado no es del original)

De igual forma, se recomienda el uso del ***mapeo estratégico y táctico*** como un instrumento confiable que permita recolectar información a nivel nacional o regional sobre las actividades de las redes de tráfico ilícito de migrantes.

- b) El ***diseño y uso de perfiles*** que identifiquen posibles migrantes irregulares objeto de tráfico y a los traficantes que forman parte de las redes criminales. Así como, lugares, rutas, documentos y medios de transporte sospechosos.
- c) **Crear/mejorar un Sistema de Alerta Temprana que incorpore, en línea, información relevante sobre “sujetos de interés” en la región, concretamente: traficantes, organizaciones, modus operandi, documentos de identidad o viaje alterados, medios de transporte sospechosos u otros eventos importantes que faciliten la anticipación de eventos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes. Por ejemplo, factores de expulsión que hayan provocado movimientos migratorios irregulares en otros países y que puedan afectar a la región y/o informes de autoridades en otros países que alerten sobre movilización de traficantes o migrantes irregulares hacia alguno de los países de la CRM. Evidentemente, la puesta en marcha de este tipo de sistemas requiere de la coordinación con otros países por medio de enlaces y/o Interpol, Europol, etc.**
- d) Valorando los costos y demás aspectos necesarios, es importante explotar el uso de **medios tecnológicos de detección** tanto fijos como móviles aprovechando la experiencia de países que los han empleado y conocen sus capacidades, beneficios y limitaciones.

² Comisión Europea. “Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes”, Bruselas, 2015, https://www.google.co.cr/?gws_rd=ssl#q=plan+de+accion+union+europea+tráfico+migrantes

6. Aspectos organizativos:

Para la creación, mejoramiento e implementación de políticas, planes u acciones concretas atinentes al combate del tráfico ilícito de migrantes, se requiere de órganos locales y regionales que coordinen y ejecuten estas iniciativas. Desde hace cinco años aproximadamente, cuando se puso de manifiesto en la región, el crecimiento de la actividad de grupos delictivos dedicados al tráfico ilícito de migrantes, las secretarías, coaliciones y comités creados para el abordaje de la trata de personas en la región, gradualmente fueron asumiendo el tema del tráfico como delito "asociado" o relacionado. Lo mismo ha ocurrido con las fiscalías y unidades policiales que originalmente fueron creadas para el combate de la trata. Aunque en efecto, ambos delitos tienen grados de coincidencia por la relación en migración irregular y explotación, lo cierto es que los enfoques, la prevención y persecución, así como las medidas que se pueden implementar para la atención y protección de los migrantes objeto de tráfico son muy diferentes. La dinámica del tráfico ilícito de migrantes presenta una serie de procesos que la trata no contempla o que aborda de formas diversas. Si partimos de que la trata es explotación de personas y el tráfico transporte ilícito por precio, podemos determinar las diferencias subsecuentes. Consecuentemente se recomienda:

1. Crear/reestructurar **organismos internos diferenciados** entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a cargo de la rectoría e coordinación de las entidades relacionadas con el tema en cada país y/o comisiones separadas dentro de un mismo órgano a cargo de la trata y el tráfico ilícito de migrantes. De tal forma que, la política criminal-humanitaria que genera una serie de acciones para abordar estos delitos determine las áreas de diferencia y de coincidencia en su ejecución.
2. Crear/reestructurar las unidades **policiales y fiscalías especializadas** en trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de tal forma que se destinen recursos humanos, técnicos y logísticos a la atención de ambos delitos, así como a la capacitación de los funcionarios asignados. Especialmente en países de alta incidencia, la diferenciación y especialización pueden aportar una mayor eficacia en el índice de investigaciones, procesamientos y sentencias condenatorias.
3. Crear una **Comisión Permanente contra el tráfico ilícito de migrantes a nivel regional** que coordine los esfuerzos regionales en el abordaje de este delito y establezca propuestas sobre armonización de normativa y procedimientos en base a las buenas prácticas y a propuestas de los países, entre otras funciones que faciliten el intercambio de información, la cooperación penal internacional y la atención y protección de migrantes. Esta comisión podría integrarse dentro de la CRM.
4. **Solicitarle (CRM) a la Presidencia de la Coalición Regional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes** que se incluya a representantes de organismos similares en Estados Unidos y Canadá, como invitados y/u observadores regionales, conforme lo establecen los puntos 5.2 y 5.4 de los Lineamientos de actuación de la citada coalición. Puede nombrarse a los mismos representantes de esos países en la CRM. De esta forma, toda la región relacionada con las rutas de migrantes irregulares objeto de tráfico, estarán debidamente representadas en un organismo regional que ya está debidamente consolidado y en funcionamiento. México y Belice ya fueron integrados por la vía de los precitados "Lineamientos de actuación", aunque no forman parte del Memorandum de entendimiento suscrito por los países de América Central y República Dominicana sobre trata de personas pero si en los acuerdos de la XVI Reunión Viceministerial de la CRM donde se aprobó la articulación de la Coalición Regional.

7. Normativa:

A. Concepto

Aunque parezca difícil de creer, uno de los aspectos más importantes de la definición de normas para combatir el tráfico ilícito de migrantes es la correcta y consensuada determinación del concepto, es decir, ¿qué es el tráfico ilícito de migrantes? De acuerdo a lo que se establece en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, el concepto de tráfico consisten en:

“Artículo 3

Definiciones

Para los fines del presente Protocolo:

*a) Por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la **facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;** (...)*

(El exaltado no es del original)

No obstante, como se determina de artículos posteriores del mismo protocolo, el tráfico ilícito de migrantes está asociado a una serie de conductas que culminan con la facilitación del “*ingreso ilegal*” a un Estado sin que el migrante cumpla con los requisitos legales establecidos para ese efecto. Estas conductas forman parte de la dinámica del tráfico y se refieren a: la *facilitación del transporte, permanencia irregular, uso de documentos de identidad y viaje alterados o de otro titular*, que también están contemplados con el artículo 6 del citado documento. Adicionalmente y de manera más reciente, en la realidad operativa de las redes criminales se han presentado otras conductas asociadas al tráfico ilícito, por ejemplo, “la promoción” donde los traficantes acuden a las aldeas, poblados y ciudades para ofrecer las ventajas de un destino determinado para obtener una mejor condición de vida, trabajo, entre otros. Pero, sin perder de vista la definición del Art. 3, cabe hacer mención a las nuevas modalidades de tráfico que se basan en largos trayectos entre el país origen y destino en los que los migrantes pasan por diferentes países (tránsito) a los que ingresan frecuentemente con todos los documentos en regla y cumpliendo con los requisitos migratorios establecidos. Esto implica que si nos atenemos a la definición pura y simple, los traficantes únicamente estarían incurriendo en tráfico ilícito de migrantes cuando facilitarán el ingreso de manera irregular en el país destino y solo podrían ser procesados en ese país. De ahí que las nuevas tipificaciones del delito, hayan recurrido a lo que establece el Artículo 6.i.b del protocolo, concretamente:

“Artículo 6

Penalización

i. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

a) El tráfico ilícito de migrantes;

b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:

(...)

(El exaltado no es del original)

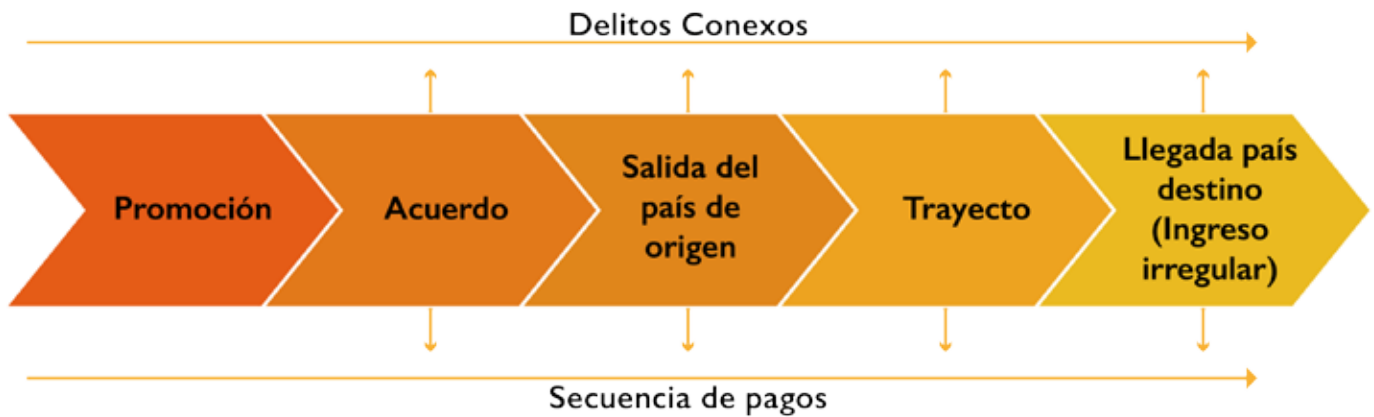
Desde esta perspectiva de análisis, los actos que se realicen con la finalidad del tráfico ilícito de migrantes, constituyen tráfico y por ende pueden ser penalizados. Por lo tanto, si un grupo de migrantes viaja por un país determinado al cual ingresaron con documentos legítimos y cumpliendo con los requisitos migratorios legalmente establecidos y son guiados por traficantes, si la legislación interna así lo contempla, estos pueden ser procesados por el delito de tráfico ilícito de migrantes.

Lo más importante es que esa nueva concepción del tráfico forme parte de un consenso regional y la legislación esté alineada con esa visión.

De igual forma, como parte del *enfoque conceptual* del tráfico ilícito de migrantes, se ha producido un cambio gradual en la concepción primaria de señalaba al tráfico como un delito que lesiona únicamente la soberanía del Estado. En los últimos años, algunos países de la región, en las reformas de la normativa penal sobre el tema, han incluido al tráfico ilícito de migrantes como un *delito contra los derechos humanos* en el capítulo correspondiente del Código Penal (El Salvador³) o en leyes especializadas, como ocurre en Panamá⁴. Esta nueva concepción le proporciona al legislador posibilidad de redimensionar el delito en materia de penalidad, prescripción, entre otros aspectos normativos esenciales. Nótese que el *bien jurídico tutelado* en este caso en particular, fija o determina el momento de consumación del delito, si lo definimos como “soberanía del Estado”, el tráfico se consuma en el momento en que el traficante facilita el ingreso ilícito o irregular del migrante a un país determinado. Por el contrario, si el bien jurídico tutelado es la “dignidad humana” o los “delitos humanos del migrante”, el ilícito se consuma en el momento en que el bien jurídico sea puesto en peligro o se vea materialmente afectado y esto puede ocurrir en cualquiera de las fases del tráfico.

³ El Salvador. Código Penal. Título XIX : “Delitos contra la humanidad”

⁴ Ley No. 36 sobre el tráfico ilícito de migrantes y actividades conexas del 24 de mayo del 2013, publicada en la Gaceta Oficial 27295 del 27 de mayo del 2013.



De toda suerte, el tráfico ilícito de migrantes es un delito que afecta personas en vista de que, como se ha constatado en múltiples investigaciones criminales a través del mundo, los traficantes no consideran a los migrantes como "clientes", sino como objetos desechables que pueden ser abandonados o eliminados de acuerdo a las circunstancias y consecuentemente, las condiciones en que viajen o se alojen tampoco son relevantes en tanto obtengan una ganancia. Por lo tanto se recomienda:

Establecer **un concepto y enfoque únicos sobre tráfico ilícito de migrantes** para todos los países de la región que facilite la armonización de la normativa y las acciones operativas conjuntas.

B. Desarrollo normativo

En temas legislativos, hemos entendido que el tráfico ilícito de migrantes es un delito complejo que ha estado sujeto a múltiples cambios, especialmente desde que se convirtió en uno de los principales activos del crimen organizado. Por ende, la tipificación no ha sido sencilla y ha requerido de un análisis profundo en cuanto a las conductas típicas y en especial, al adelantamiento de las barreras de punición para garantizar un mayor espacio de maniobra en la persecución penal. De ahí que, en algunos países, se ha convertido en un *delito de peligro*⁵ en lugar del clásico *delito de resultado*⁶. Recientes iniciativas apuntan a la armonización de la tipificación en diferentes regiones del continente, esto es, la adopción de un tipo penal único, que contemple las mismas conductas y posiblemente las mismas penas.

De igual forma, se ha planteado la creación de leyes especializadas en materia de tráfico ilícito de migrantes que tomen como base o referencia, la Ley Modelo⁷ creada por la Organización de Naciones Unidas y/o un instrumento creado por consenso a nivel regional. La razón de crear una ley especializada, como ocurrió con la trata de personas, estriba en los múltiples procesos y disposiciones administrativas, procesales y migratorias que requieren la prevención y persecución penal del delito, la coordinación nacional y los mecanismos de cooperación penal internacional y por supuesto, las plataformas de servicios destinados a la atención y protección de los migrantes objeto del tráfico.

Adicionalmente, se han afinado las disposiciones normativas para incluir al tráfico ilícito de migrantes como *delito de crimen organizado* y por ende obtener los beneficios procesales de esta modalidad delictiva y, como ocurrió con otros delitos similares, se le ha puesto una mayor atención a las figuras de prueba testimonial anticipada (anticipos de prueba), colaboración eficaz y reparación del daño causado.

En base a lo anterior, se recomienda.

1. Apoyar y continuar con el proceso de armonización de la normativa en materia de la creación de un **tipo penal único** que se base en las nuevas conductas y enfoques sobre tráfico ilícito de migrantes.
2. Analizar la posibilidad de **crear leyes especializadas sobre tráfico ilícito de migrantes** en todos los países de la región bajo un modelo de referencia. En este instrumento se pueden incluir, por acuerdo fundado de las y los fiscales a cargo de la investigación en la región, una lista de posibles disposiciones que requieren algún grado de armonía para garantizar una persecución más eficiente. Por ejemplo: tentativa, complicidad, prueba anticipada, no penalización del migrante por determinadas conductas que constituyan infracción o delito, aplicación de la conspiración, la categorización de la criminalidad organizada en cuanto al TIM, prescripción, etc. Ya se realizó un primer análisis entre los años 2014 y 2015 sobre el marco de referencia y los requerimientos específicos de los países de América Central en materia de una legislación especializada en materia de tráfico ilícito de migrantes.
3. Crear una **biblioteca digital normativa actualizada** en línea sobre tráfico ilícito de migrantes. Actualmente, diversos organismos regionales o internacionales incluyen páginas electrónicas con normativa en general. Sin embargo, no siempre está actualizada y no incluye un compendio de los textos normativos que contengan las disposiciones específicas sobre este delito. Asimismo, no es posible tener acceso a información relacionada con las nuevas iniciativas orientadas a prevención, atención y protección de migrantes entre otros ejes de intervención fundamentales en el abordaje del TIM.

⁵ Para efectos jurídico-penales, el delito de peligro se ubica en un momento anterior a la lesión del bien jurídico tutelado. Si nos ubicamos en el delito de tráfico ilícito de migrantes, este momento puede concretarse en el proceso de tráfico, es decir, en el período de actividad delictiva que inicia con el acuerdo entre migrante y continua con el viaje o trayecto, hasta acto en que se produzca la facilitación de ingreso ilícito o irregular a un país determinado.

⁶ En los delitos de resultado, la lesión al bien jurídico tutelado, debe concretarse, en lo que se refiere al tráfico ilícito de migrantes, el momento en que el traficante facilita el ingreso irregular del migrante a un país determinado a fin de obtener "un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes, 2010 en https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_SOM_S_ebook_V1052718.pdf

8. Investigación y procesamiento del delito:

Se ha avanzado mucho en estos temas con unidades especializadas de investigación y persecución penal del delito de tráfico ilícito de migrantes y el desarrollo de normas más ajustadas a las nuevas modalidades y tendencias de esta forma delictiva. No obstante, resulta necesario el fortalecimiento de algunas áreas que permanecen grises. Todavía se aplica la práctica de los “*apaga fuegos*”. Es decir, la actuación reactiva de las autoridades en base a casos que se detectan de manera incidental. Esto no implica que no deban atenderse. Sin embargo, esta práctica, en ausencia de un mecanismo de inteligencia criminal efectivo, es desgastante y no produce mayor efecto en la identificación y desmantelamiento de redes criminales. Es ir siempre uno o dos pasos atrás. Además, todavía se utiliza la práctica de la “*investigación restrictiva*”, esto implica la resolución de casos basados únicamente en los elementos que se encuentran en una determinada escena del delito. Por ejemplo, la frecuente ubicación de una embarcación o un vehículo terrestre con migrantes irregulares. Se procesa al chofer o tripulación y se pone fin a la investigación. En resumen, no se exploran otras hipótesis o líneas de investigación que conduzcan a otras secciones de la agrupación criminal.

No obstante, más allá del planteamiento anterior, actualmente se utilizan técnicas de investigación mucho más elaboradas y basadas en la planificación operativa. Tanto la fiscalía como la policía han aprendido a trabajar en conjunto con otras instituciones y organizaciones no gubernamentales en los procesos de atención y protección de migrantes, que, aunque no les considera así, forman parte de la investigación. Los migrantes víctimas, testigos o afectados por el tráfico, más allá del aspecto humanitario, son fuentes de información y escenas primarias del delito que le proporcionan a los operadores penales y de policía, elementos de prueba necesarios para un efectivo procesamiento de los criminales. De igual forma, en algunos países, los programas de protección de víctimas y testigos forman parte de la fiscalía o la policía e implican una responsabilidad adicional. Desde esa óptica, quienes están a cargo de la investigación de un caso de tráfico ilícito de migrantes deben guardar especial atención al lugar y condiciones en que se encuentran los migrantes, el registro de sus entrevistas, pruebas testimoniales anticipadas, análisis forenses, procedimientos migratorios, etc.

Adicionalmente, se han realizado operaciones conjuntas entre países a nivel regional y continental para realizar operaciones coordinadas o simultáneas con el objetivo de capturar células locales de redes de tráfico ilícito de migrantes. Estas operaciones pretenden seguir la ruta migrante desde los países origen hasta los países de tránsito y destino. Evidentemente son operaciones complejas pero se ha logrado establecer una canal de comunicación eficiente entre las diferentes autoridades especializadas en la investigación de este delito y el reciente desmantelamiento de redes internacionales.

Finalmente, en términos de la acusación fiscal, se han identificado y acreditado delitos conexos relacionados al tráfico ilícito de migrantes, entendidos como ilícitos contra los migrantes y que forman parte de la actividad del tráfico. Como ejemplos: el homicidio, violación y otros delitos sexuales, la extorsión, el secuestro, lavado de capitales, entre otros. A esto se suma la responsabilidad activa de empresas de transporte y hospedaje en lo que corresponde.

1. Fomentar y establecer **procesos de comunicación y capacitación para armonizar las técnicas y procesos en el campo de la investigación criminal a nivel regional** por medio del intercambio de experiencias, conforme lo establece el Art. 10.i incisos e) y f) del precitado Protocolo contra el tráfico.
2. Establecer **procedimientos permanentes para el intercambio de información policial sobre tráfico ilícito de migrantes** por medio de canales rápidos, confiables y seguros a nivel regional (Artículos. 10 y 27 del Protocolo).
3. Establecer **procedimientos estandarizados a nivel normativo y operacional** para la ejecución de investigaciones conjuntas en casos concretos. (Artículo 19 de la CDOT)
4. Analizar la posibilidad de **crear estaciones migratorias conjuntas** entre países vecinos que faciliten el patrullaje de fronteras y el abordaje de casos de investigación, así como, la atención de migrantes. (Art. 10 y 11.1y 6 PTIM)
5. Establecer **procedimientos permanentes y estandarizados para la solicitud de asistencias legales recíprocas en materia de tráfico ilícito de migrantes**. Esto incluye la armonización de las **unidades especializadas de cooperación penal internacional** que operan en cada país y dependen del Ministerio Público o la Procuraduría General en cuanto a procedimientos, canales de comunicación, envío de evidencias, tiempos de respuesta, etc. Ver lo que al efecto dispone el Art. 18 de la CDOT.
6. Tanto en la detección como en la investigación del delito es fundamental reforzar y mejorar las “**unidades de cibercrimen**” con oficiales especializados y medios tecnológicos que puedan facilitar, la identificación y seguimiento de casos que puedan desarrollarse en el mundo cibernético, en este caso, en relación con el tráfico ilícito de migrantes, especialmente las instrucciones que giran los traficantes a los migrantes en ruta y la movilización de capitales.

9. Atención y protección de migrantes:

La atención integral de los migrantes objeto de tráfico ha presentado varios retos. En primer lugar, la integración de grupos de atención interdisciplinarios que tienen a su cargo, servicios básicos, atención médica y psicológica, asistencia migratoria e internacional y alojamiento adecuado y seguro, lo que ha implicado un proceso de coordinación entre múltiples entidades tanto estatales como privadas y la designación de recursos humanos, técnicos y financieros. De hecho, en muchos países todavía están en proceso de consolidación de estos esfuerzos que, de manera similar, se han estructurado para las víctimas de trata de personas.

Todos los flujos migratorios guiados por traficantes siempre presentan una serie de particularidades que demandan una mayor atención de las entidades en el país donde sean detectados. No obstante, las *migraciones irregulares continentales*, con independencia del origen y destino final ya cuentan con mecanismos establecidos para identificar a las personas y lograr, en la mayoría de los casos, su retorno seguro con apoyo de las representaciones consulares y los acuerdos regionales. Asimismo, la atención se facilita por el conocimiento o acceso al idioma origen y a las costumbres, especialmente cuando se trata de poblaciones indígenas. En resumen, América está muy integrada, nos conocemos y podemos manejar este tipo de situaciones con mayores argumentos. Otro tema es la *atención de flujos migratorios extracontinentales*. En este campo todavía tenemos mucho camino que recorrer. El número de personas, su lenguaje, cultura, estado físico y emocional, crean una barrera inicial que requiere de mayor capacitación, dedicación y cuidado de parte de todos los integrantes de los grupos de atención integral. El solo hecho de mantener una conversación básica, propone todo un reto, si no se conoce el país de origen y el idioma. Aunado a esto, debe considerarse el proceso de identificación que sin documentos requiere de la asistencia de las autoridades del país origen o de su representante consultar que en algunos casos no se encuentra en el país o la región.

Como lecciones aprendidas, hemos afinado procesos de atención conociendo las nacionalidades que con más frecuencia se desplazan al continente americano y explorado los mecanismos internacionales para el retorno de los migrantes. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para determinar vías de solución, que no se relacionan con la investigación y procesamiento de los traficantes, sino con los procedimientos a seguir en cuanto al destino a corto, mediano y largo plazo de los flujos migratorios producto del tráfico.

Finalmente, otro aspecto fundamental, que también forma parte de las lecciones aprendidas es la "*Valoración del Riesgo*". En la atención de flujos migratorios objeto de tráfico ilícito deben tomarse todas las medidas humanitarias que sean oportunas y necesarias, sin olvidar los aspectos de seguridad que deban ser considerados. La debida atención de los migrantes puede prevenir **crisis sanitarias, infiltración de la criminalidad** o situaciones de violencia. Dejar poblaciones migrantes en la calle, carretera o zonas de frontera sin la debida asistencia puede generar múltiples situaciones de peligro tanto para ellos como para la población local. De igual forma, es oportuno aplicar los mecanismos de identificación necesarios, primero para efectos migratorios y de retorno y también alineados al tema de la presencia de delinquentes que se mezclen con la población migrante, incluso, los mismos traficantes que los transportan. Los protocolos de *bioseguridad*, asesoría y apoyo a los migrantes, fichas de identificación y otros mecanismos similares han facilitado el proceso de valoración y la toma de decisiones oportunas y necesarias.

Tanto el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, como la Convención contra la delincuencia organizada transnacional, incluyen múltiples disposiciones sobre la atención de personas afectadas por el delito. En lo que se refiere al Protocolo, las medidas están orientadas en primer lugar al respecto de los derechos humanos (Art. 9.1.a, 14.1 y 16). En materia de atención y protección nótese lo que establece el precitado artículo 16 del PTIM:

"Artículo 16 Medidas de protección y asistencia

1. Al aplicar el presente Protocolo, cada Estado Parte adoptará, en consonancia con sus obligaciones emanadas del derecho internacional, todas las medidas apropiadas, incluida la legislación que sea necesaria, a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para otorgar a los migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

3. Cada Estado Parte prestará asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.

4. Al aplicar las disposiciones del presente artículo, los Estados Parte tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños.

(...)"

Exaltado no es del original.

1. Crear o fortalecer un **programa de "valoración y abordaje del riesgo"** de migrantes objeto de tráfico a nivel local y regional. Este programa tiene como objetivo principal detectar riesgos potenciales tanto para los migrantes objeto de tráfico como para la población del país donde son detectados. Incluye la creación de procedimientos, protocolos de actuación y la integración de equipos de trabajo multidisciplinarios y provistos de todos los recursos tanto técnicos como logísticos para abordar posibles emergencias. Ver lo que al respecto disponen los Art. 15.1y 16.2 del PTIM)
2. Crear o fortalecer **programas de atención, protección y referencia** de migrantes objeto de tráfico a nivel local y regional. Los programas de atención y protección deben actuar coordinadamente entre los países de la región y por ende deben contener elementos comunes en cuanto a procedimientos y vínculos externos. Es frecuente que los migrantes queden "varados" en puestos o zonas fronterizas y por ende, la atención debería realizarse en conjunto.
3. Crear una "**ficha de identificación migratoria**" para recabar información sobre los migrantes detectados en tránsito que puedan estar relacionados con migración irregular dirigida por redes criminales. La ficha con información personal, fotografía y huellas, será utilizada en un banco de datos común para identificar migrantes irregulares reincidentes y posibles desaparecidos en las rutas. Así como establecer un control más eficiente en cuanto a nacionalidades, edades, sexo y otras características que determinen el perfil de migrantes que viajan por la región guiados por redes de tráfico.
4. Crear una **base de datos común con información** sobre migrantes, traficantes, vehículos, lugares, etc. En base al punto anterior, formar una base de datos en línea que facilite la consulta de personas migrantes, así como de lugares, vehículos sospechosos, modus operandi, etc.
5. Estandarizar **el procedimiento en materia de inspección y entrevista migratoria para personas migrantes objeto de tráfico ilícito**. Los procedimientos son diversos y dispersos. Esto dificulta la posibilidad de obtener información relevante y consistente con los objetivos de la inteligencia y la investigación criminal. Se sugiere consultar los formatos establecidos por la Dirección General de Migración y Extranjería en Costa Rica en su programa ESME (Equipo de Situaciones Migratorias Especiales), entre otras iniciativas regionales.
6. Establecer **convenios y procedimientos regionales sobre el proceso de repatriación de migrantes objeto de tráfico a sus países de origen o residencia**. Con independencia de la legislación interna de cada uno de los países, los procesos de retorno requieren de un esquema de actuación de las entidades involucradas a nivel interno y de los vínculos necesarios con los países de retorno. Ver las disposiciones que al respecto establece el Art. 18 del PTIM.
7. Plan la creación y puesta en marcha de un **programa de integración** a nivel nacional y regional para los migrantes objeto de tráfico que por diversas circunstancias quieran y puedan permanecer en una país determinado. Este tipo de proceso implica la implementación de medidas que garanticen integrar al migrante y sus dependientes si los tiene, en la sociedad a nivel local.

II. Tráfico ilícito de migrantes

1. Introducción

En la última década los países en el mundo han tenido un avance significativo en el desarrollo de herramientas para abordar situaciones relacionadas con la trata de personas. La especialización normativa es un claro ejemplo, con algunas excepciones. De igual forma, se han mejorado los procedimientos de investigación y persecución penal del delito y en especial el nivel de conciencia en materia de su afectación a las víctimas y los estados involucrados sean de origen, tránsito o destino. No obstante, todavía hay camino por recorrer en la estandarización de estos instrumentos, que, por la naturaleza transnacional del delito, o al menos cuando se manifiesta en esa modalidad, determina la participación en conjunto y de manera coordinada de los esfuerzos de diversas entidades en diferentes países. Asimismo, el crecimiento o avance “desigual” de los mecanismos de abordaje, establece posibles zonas “grises” que facilitan una mayor actividad de las redes criminales en unos países si y en otros no. De ahí que se haya generalizado, a nivel mundial, el uso de políticas, estrategias y planes “regionales” donde las experiencias, buenas y malas prácticas compartidas, proporcionan un recurso real y efectivo para alinear estructuras, normas y procedimientos en todos los ejes de intervención de la trata de personas, llámese prevención, persecución, atención o protección de víctimas. Desde de esta nueva visión, la proactividad ha sido equiparándose con la reactividad. Es decir, se han analizado y puesto en marcha acciones específicas para detectar e identificar la trata de personas y prevenir a las entidades y población en general en relación con mejorar los mecanismos de investigación, procesamiento y judicialización en general de los casos. De esa forma, con la difusión de información, se puede prevenir el acercamiento o “enganche” de las víctimas y se promueve la denuncia de estos hechos. Paralelamente se han fortalecido las iniciativas para crear organismos regionales que por acuerdo planifiquen y ejecuten actividades conjuntas. Esto no implica, por supuesto, que debe relegarse el desarrollo nacional de los métodos de abordaje, sino que deben ajustarse paulatinamente a las mejores iniciativas de crecimiento y las mejores experiencias en busca de establecer un frente local que a la vez que proyecte a nivel regional. La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Coalición Regional contra la trata de personas y la Consejo centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos, entre otros organismos regionales que tienen relación con este tema en Norte, Centroamérica y el Caribe, han realizado importantes aportes en estos procesos.

2. Concepto:

En relación al concepto de *trata de personas*, todos los países han coincidido en el uso de la definición del artículo 3 inciso a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños que complementa la Convención contra la delincuencia organizada transnacional, como un texto referente. La citada definición establece:

“Artículo 3 [texto en inglés]”⁸

Definiciones

Para los fines del presente Protocolo:

*a) Por “trata de personas” se entenderá 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.***

⁸ Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime:

“Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) “Trafficking in persons” shall mean the **recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person**, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;

(d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age.”

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;

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años."

Exaltado y subrayado no son del original

Uno de los usos más importantes para la definición del protocolo ha sido la creación de figuras penales de sanción. A tal punto que, en la primera década del presente siglo, se utilizó el citado texto de manera literal en el diseño de los tipos penales referidos a la trata de personas, hecho de por sí cuestionable, si se toma en cuenta que una definición, cualquiera que sea, requiere de todo un proceso de tecnificación y ajuste para convertirse en una forma delictiva que cumpla con los parámetros que exige el proceso de creación de normas en esa materia. No obstante, la premura en cumplir con el compromiso internacional que se establece en el artículo 5 del PTdP⁹, generó este vacío técnico-normativo que a su vez derivó en problemas de aplicación en sede penal. De igual forma, el desarrollo en la dinámica de la trata de personas le demostró a los operadores penales, una serie de elementos normativos que requerían de ajuste para evitar la *impunidad*, producto de lagunas o divergencias entre la redacción de la definición del protocolo, los tipos penales que se ajustaban a esa definición y la realidad de la trata de personas. En resumen, la forma en que algunos tipos penales fueron redactados en relación a los casos de trata de personas, limitaban o impedían una investigación y acusación eficientes. Algunos de los ejemplos más claros fueron: 1. La poca funcionalidad de ligar acciones y medios comisivos que limitaba la acción acusatoria. 2. La separación entre consentimiento de personas mayores y menores de edad y, 3. La limitación en el catálogo de fines de trata que no se ajusta a la realidad evolutiva de las redes criminales, entre otros.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto es que 16 años después de la adopción del protocolo, los países, tanto en América Latina como en diferentes partes del mundo, han ido ajustando el contenido de la precitada definición a textos normativos más precisos de acuerdo a los requerimientos actuales en materia de persecución penal del delito de trata de personas. Es así como: 1. las acciones fueron separadas de los medios comisivos, desplazando estos últimos a las circunstancias de agravación, 2. El consentimiento de la víctima mayor de edad, ya NO exime de responsabilidad penal y 3. El catálogo de fines ha sido ampliado y modificado de acuerdo a los requerimientos de cada país en razón de su política criminal. Esto no implica, por supuesto, que todos los países en la región, cuenten con tipos penales con redacciones idénticas. De hecho, existen diferencias marcadas en cuanto al orden y cantidad de elementos expuestos ya sean acciones típicas, fines o circunstancias de agravación.

Por ejemplo, el informe sobre trata de personas del 2016 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, donde se refiere un resumen a nivel mundial de los logros y retos de todos los países en relación al combate de la trata de personas y una clasificación individual de acuerdo a los avances de cada uno de ellos, establece los parámetros que definen la trata de personas en ese país:

"Human trafficking defined ¹⁰

The TVPA defines "severe forms of trafficking in persons" as:

- sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such an act has not attained 18 years of age; or
- the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.

A victim need not be physically transported from one location to another for the crime to fall within these definitions."

En base a una traducción no literal, nótese que los supuestos de trata de personas están divididos en dos formas delictivas que a su vez se conforman de conductas diversas:

La trata sexual donde el acto sexual comercial es inducido por fuerza, fraude o coerción, o en los que la persona inducida a realizar un acto no ha alcanzado los 18 años de edad.

El reclutamiento, transporte, provisión u obtención de una persona para trabajo o servicios, a través del uso de la fuerza, fraude o coerción con el propósito de someterla a servidumbre involuntaria, peonaje, servidumbre por deudas o esclavitud.

⁹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas:

"Artículo 5
Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.(...)"

¹⁰ United States. Department of State: "Trafficking in persons report, June 2016", pág. 9. Esta definición se encuentra en la "TRAFFICKING VICTIMS PROTECTION ACT OF 2000", Sec. 103: "Definitions":

"(8) SEVERE FORMS OF TRAFFICKING IN PERSONS.—The term

"severe forms of trafficking in persons" means—

(A) sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such act has not attained 18 years of age; or

(B) the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery."

Nótese las diferencias en relación a la concepción de trata de personas con otros países de la región, en especial, los que cuentan con un sistema jurídico románico codificado. En referencia al punto a), el descriptor que se utiliza para "trata sexual", en la normativa penal generalizada de la región, se encuadra en los tipos penales contra el "proxenetismo" y "proxenetismo agravado" ¹¹, e incluso puede asociarse a la *violación* o abuso sexual contra mayores de edad. En cuanto a personas menos de edad, figura como *explotación sexual, corrupción de menores, violación, abuso sexual* contra menores de edad, entre otros delitos de índole sexual. En lo que respecta al punto b), se evidencia la redacción de la definición del artículo 3.a del protocolo contra la trata de personas de previa cita con algunos cambios. El texto está orientado con mayor cercanía a la esclavitud y sus prácticas análogas, como la servidumbre por deudas y de la gleba (peonaje) que están definidas en la "Convención sobre la esclavitud" ¹² de 1926 y la "Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud y la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud" de 1956 ¹³.

En lo que respecta a la expresión: "A victim need not be *physically transported* from one location to another for the crime to fall within these definitions". Lo cierto es que, en términos generales, "el movimiento" es un componente implícito de la trata de personas. Los tratantes son comerciantes y desde hace varios siglos se dedican a adquirir "productos" (*personas*) en diferentes lugares del mundo para venderlos en mercados o a clientes particulares. Esto implica que siempre aplica el desplazamiento del tratante hacia la víctima o de la víctima hacia el tratante cuando es atraída con engaños. De ahí que la definición del artículo 3.a del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, enfatiza que la trata de personas es un proceso delictivo que se realiza en fases: captación, traslado, transporte, acogida y recepción. A su vez y para mayores referencias, esta definición fue tomada en parte del concepto de "trata de esclavos" que figura en el Artículo 7 inciso c de la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud que dice:

"c) "Trata de esclavos" significa y abarca todo acto de captura, de adquisición o de disposición de una persona con intención de someterla a esclavitud; todo acto de adquisición de un esclavo con intención de venderlo o de cambiarlo; todo acto de cesión por venta o cambio de una persona, adquirida con intención de venderla o cambiarla, y, en general, todo acto de comercio o de transporte de esclavos, sea cual fuere el medio de transporte empleado."

Otro ejemplo es Costa Rica, que desarrolló un tipo penal contra la trata que no se ajusta a los parámetros de la definición del Protocolo de Palermo. Dice el Artículo 172 del Código Penal:

"Artículo 172. - Delito de trata de personas

Será sancionado con pena de prisión de seis a diez 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, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.

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

- a) La víctima sea menor de dieciocho años de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad.*
- b) Engaño, violencia o cualquier medio de intimidación o coacción.*
- c) El autor sea cónyuge, conviviente o pariente de la víctima hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad.*
- d) El autor se prevalezca de su relación de autoridad o confianza con la víctima o su familia, medie o no relación de parentesco.*
- e) El autor se aproveche del ejercicio de su profesión o de la función que desempeña.*
- f) La víctima sufra grave daño en su salud.*
- g) El hecho punible fuere cometido por un grupo delictivo integrado por dos o más miembros."*

¹¹ México: Artículos 204 y 205bis del Código Penal Federal y 13 al 20 de la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos; Guatemala: Artículos 191 a 193 del Código Penal; El Salvador 169 y 170 del Código Penal; Costa Rica 169 y 170 del Código Penal; Nicaragua: 175, 178 y 179 del Código Penal; República Dominicana Artículos 186 al 197 del Nuevo Código Penal, Canadá 286.3 Criminal Code y Belice Artículo 49 Criminal Code .

¹² Convención sobre esclavitud

Artículo 1

A los fines de la presente Convención se entiende que:

1. La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos.

¹³ Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud

"a) La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios;

b) La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición; (...)"

En este caso, nótese que las conductas típicas, aunque están conformadas por verbos rectores de amplio espectro (promover, facilitar y favorecer), no siguen el enunciado de la definición del protocolo en cuanto al proceso delictivo que identifica a la trata de personas.

Finalmente, los restantes países de la región, han empleado como referencia la definición del Protocolo de Palermo contra la trata como un “tipo penal modelo”, con algunos cambios y ajustes, para desarrollar sus figuras de sanción penal, incluso Canadá (2014)¹⁴ y Belice (2013) con sus recientes reformas.

FASES



Únicamente como referencia, estas son las fases de la trata consideradas actualmente por algunos países de América del Sur en sus protocolos de investigación y persecución penal. Nótese que la barrera de persecución se ha desplazado a escenarios anticipados a la captación (requerimiento y condiciones previas) y posteriores a la recepción (desecho). Siempre se toma como referencia la definición del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.¹⁵

En relación a los anteriores argumentos se recomienda:

Unificar el **concepto sobre trata de personas** en la región tomando como base la definición del Artículo 3, inciso a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Este concepto cobra una importancia relevante cual es, como ya se indicó, el modelo para el diseño de los tipos penales que sancionan la trata de personas y también el parámetro de evaluación que utiliza el gobierno de los Estados Unidos en los Informes mundiales sobre trata de personas.

¹⁴ Canada Criminal Code: Sec. 279 y Belice "Trafficking in Persons Prohibition Act" (2013)

¹⁵ Ministerio del Interior y OIM: Manual para la investigación del delito de trata de personas, Ecuador, 2015

3. Identificación de casos:

Aunque se ha logrado un desarrollo considerable a nivel regional en cuanto a la información de “primera mano” sobre la actividad de grupos criminales dedicados a la trata de personas, lo cierto es que, por tratarse de un delito con modalidades transnacionales es frecuente que nos llevemos sorpresas sobre la presencia de víctimas de trata en nuestro territorio o víctimas nacionales en otras regiones del mundo (por ejemplo, las víctimas mujeres centroamericanas en España, julio y agosto 2016). Desde esa perspectiva, parece necesario contar con una mayor desarrollo unificado de herramientas que permitan una mejor detección de posibles víctimas, victimarios, lugares, rutas y modus operandis en la región que permitan identificar un posible escenario de trata de personas en las áreas urbanas, rurales, fronterizas y en otros espacios como el mundo cibernético y los medios de comunicación colectiva. De igual forma, el incremento en los casos de trata de personas durante los últimos tres años, al menos así lo reportan los medios de comunicación y las autoridades encargadas de la investigación criminal, demandan el uso de una política preventiva en materia de detección que amplifique los recursos en materia de información tanto de los cuerpos de policía y de migración como de los organismos a cargo de la persecución penal y en especial de los órganos rectores a cargo de la creación, ejecución y coordinación en esta materia. En base a estas consideraciones se recomienda:

1. Crear y desarrollar un **mapeo a nivel regional** que determine la presencia de redes criminales operando en la región, modos de operación, rutas, perfil de víctimas y victimarios con el objetivo de establecer una política criminal más efectiva en materia de acciones estatales contra la trata y organización de recursos. El mapeo debe basarse en la recolección de datos que sean sometidos al proceso de inteligencia táctica y estratégica. El mapeo a su vez genera el desarrollo de la **técnica de perfiles** que ya está en funcionamiento en algunos países de la región, específicamente perfiles de personas sospechosas, posibles migrantes objeto de tráfico, embarcaciones y vehículos terrestres sospechosos, entre otros y a su vez facilita la implementación de un **Sistema de Alerta Temprana** que funciona como una señal de “aviso” cuando se detecta la presencia de situaciones de trata de personas y remite a las unidades de respuesta correspondientes.
2. Crear un **banco de datos a nivel regional** con información de inteligencia que pueda ser utilizada por los encargados de la investigación y persecución del delito de trata de personas con los controles, seguridad y nivel de confidencialidad necesarios. Se pueden utilizar las plataformas tecnológicas a nivel regional y utilizar una estructura similar a la que utiliza Interpol en el manejo de las difusiones e información en general.

4. Organización institucional:

En lo que respecta a la trata de personas, todos los países de la región de la CRM cuentan con un organismo estatal a cargo de la creación y ejecución de acciones coordinadas contra la trata con diferentes nombres: “secretaría”, “comité”, “consejo”, “coalición”, etc. Estas entidades, con algunas excepciones, fueron creadas en las leyes especializadas sobre el tema, siendo la de Nicaragua la más reciente. Sin querer incursionar en aspectos del derecho administrativo, hay dos aspectos que han resultado sumamente relevantes en la actividad funcional de estas entidades, el primero, la facilidad, rapidez y eficacia para tomar decisiones y segundo, la celeridad para tener acceso a los fondos que sustentan las acciones de prevención, persecución y atención de las víctimas. En ambos, las actuales estructuras han demostrado algunas falencias, especialmente las que tienen un tiempo considerable de operación. Probablemente el primer indicio de entramamiento en la línea decisoria se encuentra en la cantidad de entidades que conforman el órgano rector, en algunos casos más de 20 y el sistema elegido para que las decisiones cobren validez, con mayor frecuencia la mayoría de votos o la mitad más uno. En primer término, como son entidades conformadas con altos mandos ejecutivos y judiciales, en principio es sumamente difícil una convocatoria efectiva. Esto nos lleva al voto por delegación que no siempre está aprobado en la normativa. En segundo término, aunque se encuentre aprobado, a veces resulta difícil reunir a todos los suplentes y por tratarse de cuerpos colegiados tan extensos, la discusión en algunos temas puede tornarse interminable y los acuerdos muy difíciles de lograr. Partiendo de esta premisa, es importante, con la experiencia de todos los países de la región, lograr identificar un modelo estructural que sea funcional y que facilite los procesos de decisión. Es importante tomar en cuenta que los acuerdos en materia de trata de personas están relacionados en gran parte con personas víctimas que requieren asistencia y por ende rapidez en las acciones estatales. De otra forma, las autoridades a cargo de los casos y atención de las víctimas deberán recurrir, de nuevo, a las vías alternas de solución y por ende, los organismos rectores no serían efectivos ni necesarios.

De igual forma, las formas de adquirir recursos, que con frecuencia se establecen en las leyes especializadas contra la trata, y tener acceso a ellos, reviste de cierto grado de dificultad, especialmente cuando los mecanismos administrativos y financieros son intrincados o poco viables para este tipo de organismos que requieren de un máximo de control pero de un mínimo de burocracia. Desde esa perspectiva, las figuras de la “partida específica” “donaciones”, “producto de bienes decomisados”, etc. deben garantizar algún flujo de capital para atender los aspectos más urgentes del abordaje de la trata de personas. Para ese efecto, es importante enfatizar el intercambio de experiencias y la asesoría de expertos en administración (cada país los tiene) que diseñen una ruta rápida, segura y eficiente.

Por ende se recomienda:

Que la Coalición Regional contra la trata de personas en coordinación con la Conferencia regional sobre Migración, establezcan los mecanismos de acuerdo necesarios para incluir en agenda el **planteamiento de un modelo organizativo y financiero** más dinámico y eficiente para los órganos estatales a cargo de la creación y ejecución de medidas para el abordaje de la trata de personas. La principal herramienta para lograr este objetivo es el intercambio de experiencias y la asesoría de especialistas de los diferentes países en el tema de creación y manejo de este tipo de órganos administrativos y de sus recursos financieros. Para este efecto se pueden invocar los acuerdos del Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana por el cual se establece ejecución del “Marco de Acción Regional para el Abordaje Integral del Delito de Trata de Personas” del 2015 y otros instrumentos de acuerdo regional sobre la materia.

5. Políticas Nacionales y Planes de Acción:

Estas herramientas son fundamentales porque definen la política criminal y humanitaria del Estado en materia de trata de personas (Política) y las acciones concretas que se van a implementar (Plan). La mayoría de las legislaciones especiales de la región, tienen planteada la creación de una política nacional y un plan estratégico. No obstante, con la salvedad de El Salvador, en relación a la política y Costa Rica en el plan de acción, sin detrimento de que existan otros en proceso de ejecución o actualización, no se han materializado estos instrumentos y por ende las líneas político-estratégicas y las acciones operativas no están claramente definidas. Sin embargo, los países se han basado en sus planes de acción nacionales para incorporar acciones contra la trata de personas. Lo importante, más allá de crear instrumentos es que sean efectivos. La política debe ser permanente y establece, con líneas de acción claras y consistentes con la realidad del país y la región. Los planes, ya sean a cinco o más años, deben establecer entidades responsables y mecanismos de monitoreo que garanticen la ejecución de las acciones. Aunado a esto, es indispensable que la región se integre en líneas estratégicas y acciones operativas conjuntas que faciliten el crecimiento regional en materia del combate a la trata de personas y por consiguiente se facilite la coordinación y ejecución de acción de acciones conjuntas.

En base a lo anterior se recomienda:

Que la Coalición Regional contra la trata de personas en coordinación con la Conferencia regional sobre Migración, planteen en sus agendas el tema de la creación e implementación de un **Plan Estratégico Regional contra la trata de personas con acciones, plazos y sistemas de monitoreo** que se base en los fundamentos establecidos en el Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana por el cual se establece ejecución del “Marco de Acción Regional para el Abordaje Integral del Delito de Trata de Personas” del 2015.

6. Divulgación de la información:

En lo que respecta a la trata de personas hay muchas iniciativas para la divulgación efectiva de información a la ciudadanía sobre prevención bajo el enfoque diferenciado por edad, sexo, nacionalidad, ocupación, nivel educativo y cultural, etc. En principio se acudió a la herramienta de la “*campaña*” que en la mayoría de los casos dio buenos resultados. No obstante, la limitación de las campañas es la sostenibilidad del mensaje y en estos temas este requisito es esencial para garantizar un blindaje estructural y prolongado. Un recurso más próximo y duradero, que también se puede complementar con campañas, es la comunicación directa con las comunidades o lo que se llama en mercadotecnia “*comunicación de proximidad*”. Se ha demostrado que el acercamiento con las personas, especialmente poblaciones vulnerables con mensajes claros y precisos que se ajusten a su nivel de comprensión, genera una respuesta mucho más asertiva en cuanto al conocimiento y formación comunitaria y adicionalmente estimula la denuncia al crearse un vínculo empático con el emisor.

Por lo anterior se recomienda:

Que la Coalición Regional contra la trata de personas en coordinación con la Conferencia regional sobre Migración, planteen en sus agendas el tema de la creación e implementación de un **Programa regional de divulgación** con el enfoque de la “comunicación de proximidad” y con el uso de las experiencias adquiridas por varios países de la región como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, entre otros.

7. Normativa:

En el plano normativo el avance en materia de trata de personas es significativo. Cada país de la región tiene tipificada la trata de personas como delito grave y se han diseñado y aprobado leyes específicas en esa materia. No obstante, las experiencias y reformas normativas no han sido “socializadas” en la comunidad regional, salvo en las reuniones de expertos, por lo que no se han analizado y armonizado estos cambios en la esfera de las buenas prácticas para afinar la armonización y en especial la eficacia en la investigación, proceso y juzgamiento de este delito. De ahí que algunos países requieran de un proceso reformativo en sus tipos penales o en disposiciones procesales incorporadas en las leyes sobre trata. Por ejemplo, ¿cuál ha sido la experiencia en sede judicial con la disposición, que se incluye en algunos cuerpos de ley de la región, sobre la “*no punibilidad de las víctimas*”, o con los “*mecanismos de reparación del daño*”, la prueba testimonial anticipada, la aplicación de la figura de la *conspiración* y la *imprescriptibilidad* del delito de trata? Así como, en materia migratoria y de mecanismos de atención de las víctimas, ¿cómo se ha implementado la categoría especial de trata de personas?, ¿cuál es el mejor procedimiento para aplicar la repatriación, entre otros.

Adicionalmente, un tema endémico en materia de normativa relacionada con trata de personas es el poder contar con textos actualizados sobre derecho penal, migratorio, constitucional, etc. que estén actualizados. Aunque se considera poco relevante, lo cierto es que la normativa es una herramienta importante para operadores de justicia, investigadores, estudiantes, etc. Así como, un recurso necesario, aunque no indispensable en la cooperación internacional. Existen muchos “sitios” en internet donde se pueden localizar los textos pero difícilmente están completos y se mantienen actualizados (textos jurídicos y procedimentales). De hecho es una forma de compartir experiencias por esta vía. Por ende se recomienda:

Que la Conferencia regional sobre Migración en coordinación con la Coalición Regional contra la trata de personas en coordinación con la, fomenten las reuniones de operadores penales regionales que analicen las opciones para:

1. **Armonizar los tipos penales** en cuanto a conductas y penas tomando como base la definición del artículo 3, inciso a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.
2. Analizar el marco normativo relacionado con la trata de personas en relación a los **delitos conexos**, especialmente los que se han generado en base a los fines de la trata de personas (explotación laboral, trabajos o servicios forzosos, matrimonio servil, explotación sexual, tráfico ilícito de órganos, tejidos y fluidos humanos, entre otros, con el objeto de establecer parámetros de armonía en la legislación regional.
3. Revisar las legislaciones especializadas con la finalidad de **alinean las figuras procesales esenciales en la investigación del delito de trata de personas y las disposiciones migratorias y administrativas que favorezcan el manejo de la protección migratoria de la víctima y los procesos de atención.**
4. Efectuar las diligencias necesarias para promover los **procesos de reforma** en los casos que se requiera.
5. Crear o mejorar una **base de datos o sitio en internet a nivel regional** donde se pueda acceder la normativa completa y actualizada de cada país que se relacione con trata de personas. Es importante que se designe una o más personas a cargo del proceso de actualización.

8. Investigación y procesamiento del delito:

La mayoría de los países de la región cuenta con unidades policiales especializadas en la investigación de la trata de personas y fiscalías asignadas a la persecución penal de este delito. Más aún, Guatemala ha alcanzado un nivel mucho más avanzado en la judicialización con tribunales especializados en el juzgamiento de casos de trata y con una unidad de fiscalía especializada con subdivisiones de acuerdo a los fines de trata de personas que son de mayor interés en ese país. Todos los jefes de unidad policial y policía se conocen y han realizado reuniones y operaciones en conjunto por lo que la comunicación en vía formal e informal ha mejorado tanto el intercambio de información de inteligencia como el tránsito (solicitud-respuesta) de las asistencia judiciales. El siguiente paso parece estar enfocado a una mejor tecnificación en los procedimientos de investigación del delito con el uso de nuevas metodologías y equipos técnicos. Así como, establecer, para todos los países, protocolos de comunicación estandarizados en la cooperación internacional que mejoren aún más la eficacia en el proceso aplicable a la asistencia penal recíproca. No obstante, los aspectos que parecen requerir un mejor afinamiento y que se plantearon en un punto anterior, son los que se refieren a la detección. Hay una máxima en criminalística que dice: “*sin detección no hay investigación*” y efectivamente, la información de inteligencia proporciona los elementos necesarios para iniciar investigaciones y para poder conducirlos por rutas mucho más estructuras y eficientes hasta lograr el objetivo deseado que en estos casos, debe enfocarse en el desmantelamiento de las redes criminales y no en la atención y procesamiento de “nodos” o miembros de estos grupos que son identificados y detenidos, a veces por accidente, en operaciones aisladas que no se relacionan con un proceso investigativo planificado y dirigido a la desintegración de la agrupación. Evidentemente, cuando se identifica, por ejemplo, un lugar de explotación, la investigación nos puede llevar a otros escenarios donde opera la red, sean nacionales o extranjeros, pero con el apoyo de la inteligencia criminal, los tiempos se reducen y las hipótesis investigativas resultan más consistentes. De acuerdo a lo antes expuesto se recomienda:

Promover reuniones entre jefes y encargados de las unidades de investigación y de fiscalías especializadas, en conjunto, con el objeto de establecer, mediante el intercambio de experiencias:

1. Un marco de referencia que facilite la armonización en el desarrollo de las técnicas de investigación que mejor se adapten al abordaje de los casos de trata de personas
2. Un inventario de mejor recursos necesarios para amplificar los resultados positivos en materia de investigación de la trata de personas y otros delitos relacionados.
3. Un acuerdo inicial para compartir experiencias, capacitación y recursos que puedan apoyar investigaciones en todos los países.
4. Un análisis del esquema de detección e identificación de casos de trata que requieren las unidades de investigación para lograr mejores resultados y cómo implementarlo en cada uno de los países.
5. Establecer los mecanismos para mejorar los canales de comunicación entre países, en especial, el tránsito de información sensible que no puede manejarse por las vías convencionales que pueden estar sujetas al “hackeo” planificado o accidental.
6. Estandarizar el proceso de la solicitud y respuesta de asistencias judiciales relacionadas con casos de trata de personas estableciendo a los Ministerios Públicos como única Autoridad Central en los instrumentos internacionales más utilizados y un formato único para las solicitudes de asistencia que incluya a los países de habla inglesa. Es sumamente importante fortalecer el nombramiento y conservación de “funcionarios enlace” que facilitan la comunicación información y la solución de múltiples situaciones relacionadas con este tipo de cooperación.

9. Atención y protección de víctimas de trata de personas:

Como se ha establecido en temas anteriores, se ha evidenciado un notable crecimiento en los aspectos relacionados con la atención y protección de víctimas en la región, una de las más importantes es que, con las capacitaciones a funcionarios de diferentes especialidades, se ha logrado crear un alto nivel de “conciencia” sobre las situaciones que viven las víctimas de trata y principalmente que no permanecen en explotación porque quieren, aunque a veces así se interprete. Con este logro tan relevante de las diferentes entidades locales e internacionales, sean quebrado esquemas y estereotipos que facilitan el abordaje de los casos, su investigación y procesamiento y por supuesto una mejor capacitación y sensibilidad al momento de iniciar la atención de una persona víctima de trata. Los avances en cuanto a los modelos de atención primaria y secundaria, la no revictimización, el trato humanitario, entre otros aspectos, ha sido notable. Además, en el desarrollo normativo, se han creado disposiciones específicas sobre atención y protección en las legislaciones especializadas lo que establece un marco jurídico indispensable para destinar personal, recursos y establecer directivas y crear los procedimientos que sean necesarios. No obstante, por tratarse de un tema tan sensible, todavía queda espacio para el desarrollo de otros elementos, como la ampliación del espectro de atención a la población masculina adulta, el respeto a la integración familiar (no separar a las víctimas y sus familias), la designación de instalaciones más apropiadas para brindar los servicios de atención y para el alojamiento, entre otros. De igual forma, las diferencias entre las formas de abordaje de la atención en los países de la región, evidencia un desbalance en la experiencia, conocimiento, procedimientos y recursos destinados. Esto nos lleva a una etapa de crecimiento que demanda una mayor atención de los aspectos estructurales, logísticos y operativos a nivel nacional y regional. Desde esta perspectiva, debemos partir del hecho de que las personas víctimas de un mismo caso pueden haber sido detectadas en diferentes países de la región y por ende, más allá del tema humanitario, nos encontramos ante un escenario jurídico-regional que requiere de un mismo enfoque en temas de atención y protección. Finalmente, dentro de este mismo marco de acción, el tema de la seguridad migratorio no deja de ser una limitante. Cada país tiene una visión sobre el tema de los permisos de permanencia temporal o las visas humanitarias. Lo cierto es que las víctimas, en tanto permanezcan en el territorio donde fueron encontradas o rescatadas requieren, primero de servicios de atención y segundo, de algún nivel de seguridad migratoria, cuando son extranjeras. En base a lo antes expuesto se recomienda:

En base a las disposiciones existentes en los convenios internacionales y las normas especializadas:

1. Establecer un marco de referencia donde se establezcan por consenso de representantes de cada país, el catálogo de servicios que requiere una víctima desde la hora “o” con todas las variables que la experiencia ha determinado en casos reales. Si algún país o varios ya cuentan con esa información y les ha funcionado en la práctica, se pueden tomar estos elementos como base de la discusión. De igual forma, si se puede invitar a médicos, sicólogos, trabajadores sociales, expertos en el manejo de la atención de víctimas, pueden brindar una perspectiva más amplia. El objetivo es crear un modelo base de un “**manual de procedimientos**” dirigido al personal a cargo de la atención y **una petitoria** a las autoridades a cargo de la toma de decisiones sobre los recursos esenciales para manejar este tipo de procesos. Recordemos y esto siempre se dice, que en un solo caso podemos tener un promedio de 5 a 70 víctimas, aunque estadísticamente han existido casos con una cantidad mucho mayor.
2. Estandarizar el **modelo de abordaje de las víctimas** mujeres, hombres o personas menores de edad. En especial en lo que se refiere a los modelos de entrevista y el uso de intérpretes.
3. Crear un banco o base de “*intérpretes*” a nivel regional en diferentes idiomas que puedan comunicarse con las víctimas o incluso, participar en los procesos penales como expertos por medio de la video conferencia o la llamada visual. Para ese efecto es muy importante que cada país cuente con el menos un centro o instalación que cuente con equipo de video conferencia.
4. Analizar las mejores opciones de aplicación del proceso de repatriación, especialmente en el tema de recursos financieros y realizar las propuestas necesarias a las autoridades respectivas a nivel nacional y regional.
5. Analizar y proponer las mejores opciones para el manejo de los servicios de atención a la víctima (por ejemplo el modelo institucional donde son las instituciones del Estado las que le brindan la atención en diferentes lugares) y cuáles son las mejores opciones para el alojamiento, alimentación, vestuario, etc. (por ejemplo: el modelo de apoyo empresarial, en el que los establecimientos comerciales, previo convenio, proporcionan lugares e implementos para el mantenimiento de las víctimas). Cada una de las opciones debe valorarse en cuanto a costo y eficacia. En este tipo de análisis es fundamental la presencia de expertos en temas financieros, de atención, alojamiento, etc.

Anexos

Tabla de ratificaciones/adhesiones “Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención contra la delincuencia organizada transnacional”

Países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración¹⁶

País	Ratificación	Adhesión
 Belice		14.09.2006
 Canadá	13.05.2002	
 Costa Rica	07.08.2003	
 El Salvador	18.03.2004	
 Estados Unidos	03.11.2005	
 Guatemala		01.04.2004
 Honduras		18.02.2006
 México	04,03,2003	
 Nicaragua		15.02.2006
 Panamá	18.08.2004	
 República Dominicana		10.12.2007

1. La «ratificación» designa el acto internacional mediante el cual un Estado indica su consentimiento en obligarse por un tratado, siempre que las partes la hayan acordado como la manera de expresar su consentimiento. En el caso de tratados bilaterales, la ratificación se efectúa por lo general mediante el canje de los instrumentos requeridos. En el caso de tratados multilaterales, el procedimiento normal consiste en que el depositario recoja las ratificaciones de todos los Estados y mantenga a todas las partes al corriente de la situación. La necesidad de firma sujeta a ratificación concede a los Estados el tiempo necesario para lograr la aprobación del tratado en el plano nacional, y para adoptar la legislación necesaria para la aplicación interna del tratado. (Art. 2, párrafo 1, ap. b), art. 14, párrafo 1 y art. 16, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969)
2. La «adhesión» es el acto por el cual un Estado acepta la oferta o la posibilidad de formar parte de un tratado ya negociado y firmado por otros Estados. Tiene los mismos efectos jurídicos que la ratificación. En general, la adhesión se produce una vez que el tratado ha entrado en vigor. Sin embargo, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas ha aceptado, en calidad de depositario, la adhesión a algunas convenciones antes de su entrada en vigor. Las condiciones bajo las cuales puede realizarse la adhesión y el procedimiento a seguir dependen de las disposiciones del tratado. Un tratado puede prever la adhesión todos los demás Estados o de un número de Estados limitado y definido. A falta de disposiciones en este sentido, la adhesión solo será posible si los Estados negociadores han convenido o convienen ulteriormente en aceptar la adhesión del Estado en cuestión. (Art. 2, párr. 1, ap. b) y art. 15, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969)

¹⁶ Sitio Oficial Conferencia Regional sobre Migración (CRM) <http://www.crmsv.org/>