

Los retos en el abordaje de la trata de personas desde la experiencia de los países andinos

Dolores Cortés Toro

En diciembre del año 2000 se definió en la ciudad italiana de Palermo el instrumento jurídico internacional que vendría a sentar las bases del abordaje del delito de la trata de personas en la contemporaneidad, crimen que tiene sus precedentes en tratados procedentes del Derecho internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Migratorio o el Derecho Penal Internacional, entre otros. En 2000, un total de 117 países firmaron el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El llamado Protocolo de Palermo da cuerpo al nuevo concepto de la trata y tiene que ver con el surgimiento de realidades estrechamente vinculadas al fenómeno migratorio contemporáneo y la expansión de bandas transnacionales que facilitan la entrada irregular de los migrantes en países terceros. El Protocolo de Palermo rescata el término para ir más allá y concebir como trata a todo proceso migratorio que conlleve una situación de explotación y anulación de la libertad de la persona. Explotación que puede darse con fines sexuales, laborales u otros, incluyendo la extracción de órganos.

Desde el año 2000 a la fecha, se ha avanzado considerablemente en el conocimiento y las acciones diseñadas y emprendidas para combatir este problema. Los países firmantes del protocolo van, progresivamente, adaptando sus legislaciones e incorporando el tipo delictivo en sus sistemas jurídicos internos. Este es el caso de la gran parte de los Estados de América Latina, entre ellos, los países andinos, en pleno proceso de adecuación legislativa y normativa a través del diseño de leyes y estrategias país para combatir el delito de manera integral. En paralelo, se han venido implementando interesantes procesos de sensibilización y diseñados mecanismos de asistencia a víctimas y denuncia. Sin embargo, y en una suerte de caja de Pandora, el

combate a la trata de personas no ha hecho más que comenzar. Muchos son los retos que se presentan a corto, mediano y largo plazo para afrontar este delito en vistas a su erradicación.

El presente ensayo tiene el objetivo de reflexionar sobre estos retos y desafíos, cuelllos de botella cuyo análisis surge en un momento de creciente conocimiento e instalación del tema en la agenda política y social en la región y en el mundo. Los dilemas que se abordan son fruto de ejercicios¹ conjuntos de análisis entre especialistas que nos enfrentamos a disyuntivas en el difícil camino de dar solidez a un concepto complejo y resbaladizo, solventar problemas metodológicos o apoyar a los Estados en el diseño de estrategias, políticas y marcos de acción de combate a este delito que vulnera los más valiosos principios de la libertad y dignidad humana.

1. El concepto y sus precedentes en el Derecho Internacional

Como hemos mencionado, el concepto moderno de la trata surge en el año 2000 con la firma del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, tratado internacional que define y sienta las bases del término y que, sobre todo, vuelve a insertar en la agenda global la existencia del comercio de seres humanos.

Existen interesantes precedentes en la jurisprudencia internacional² que, de una u otra manera, han sentado la base del término y del delito. Se puede aludir a la Convención Relativa a la Esclavitud (1926) o a la legislación internacional que protege a la mujer como grupo vulnerable con tratados como la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena (1949), que, entre otros tratados relativos, ampara el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1910). O, continuando con la perspectiva de género, a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

En relación con la trata de niños, la propia Convención sobre los Derechos del Niño contiene un apartado que condena la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía (2000). De la misma manera, la Organización

¹ Gobernabilidad Migratoria y Derechos Humanos, seminario regional, Santiago de Chile 20-22 de agosto, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la OIM 2007 / Taller de Puntos Focales de Trata de las Américas, Organización Internacional para las Migraciones, San José, Costa Rica, 23-25 octubre 2007.

² Alianza Global contra la Trata de Mujeres. *Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas*. Bogotá: GAATW, 2005.

Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con el Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999).

Si bien la trata es asociada tradicionalmente con la explotación sexual de mujeres y niños, la acepción moderna, a partir de Palermo, amplía el grupo humano afectado e incluye otras modalidades de explotación asociadas a situaciones que se desarrollan en entornos laborales en los que las personas son privadas de libertad y obligadas a producir para lucro del tratante. Existen referentes legales en este área como son los convenios 29 sobre Trabajo forzado u obligatorio (1930) y 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso (1957) de la OIT.

Estos tratados van perfilando los entramados de un concepto complejo que, como se ha expuesto, va a redondearse impulsado por la expansión de bandas criminales organizadas que lucran con los migrantes. En esta línea, y dentro del panorama de la jurisprudencia del Derecho Internacional Migratorio, es imprescindible mencionar la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (1990), redactada diez años antes que el Protocolo de Palermo para aludir a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores migratorios. En su Parte III, esta Convención vela por los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, en su artículo 11 establece que «Ningún trabajador migratorio o familiar será sometido a esclavitud ni servidumbre» (Pt. 1) y que «No se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzados u obligatorios». De la misma forma, este tratado también alude a la necesidad de adoptar las «medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos en tránsito clandestino de los trabajadores migratorios», en clara alusión al tráfico ilícito de migrantes.

Finamente y, ya bajo la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la trata de personas es señalado en el artículo 7 del Estatuto de Roma como un crimen de lesa humanidad.

2. La Convención de la Delincuencia Organizada Transnacional

El recorrido por estos instrumentos nos lleva al comienzo de siglo XXI y nos presenta una contemporaneidad globalizada en la que las restricciones para ingresar en países «ricos» se contraponen con la presión por emigrar en los países pobres. Así, surgen redes organizadas que facilitan a los migrantes la entrada ilegal en la nación de destino vulnerando la normativa migratoria establecida y generando uno de los negocios ilegales más lucrativos que existen en la actualidad. El crecimiento de las bandas transnacionales de tráfico ilícito de migrantes va indisolublemente unido al

surgimiento del comercio personas y la expansión del crimen organizado que invierte en estas y otras transacciones ilegales.

Así, y si bien es cierto que muchos de los antecedentes jurídicos mencionados provienen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Migratorio, el Protocolo de Palermo nace del Derecho Penal Internacional en el contexto del crimen organizado transnacional. Dicho esto, la cuestión de la trata de personas viene siendo interpretada y analizada desde el prisma de los derechos humanos en la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños es visto, sobre todo y ante todo, como un instrumento vinculado a la defensa de los derechos humanos. Es un tratado que viene a regular uno de los crímenes contemporáneos más crueles, que afecta a las personas, a las sociedades y socava el Estado de derecho. Palermo pone la trata de personas en el mapa al definir y estandarizar la terminología relativa al tema y al apelar, a su vez, a los Estados para que criminalicen (artículo 5) el delito y protejan y asistan a las víctimas en países de origen, tránsito y destino (capítulo II). De la misma forma, interpela a las autoridades para que establezcan las medidas para prevenir la trata y articulen los mecanismos de cooperación necesarios (artículos 9 y 10), entre ellos, el refuerzo de controles fronterizos (artículo 11).

3. Los retos de la trata

Desde el año 2000 se ha recorrido un camino interesante en el conocimiento del tema, se han construido marcos legales y normativos e implementado campañas de sensibilización y capacitación. En los países andinos puede afirmarse que el tema está presente, si bien débilmente, en la agenda pública; que el término comienza a utilizarse de manera adecuada y el concepto a comprenderse en su nueva dimensión. También es cierto que varios países (Colombia y Perú) cuentan con leyes integrales que reflejan el espíritu del Protocolo de Palermo al establecer no solo una sanción para los criminales si no también mecanismos legales de protección y asistencia a víctimas y testigos. De la misma forma, la totalidad de los países han diseñado estrategias nacionales que siguen parámetros relativos a la prevención del delito, la penalización de los criminales y la protección de las víctimas. Sin embargo, estos avances no han hecho más que poner el tema sobre la mesa.

Toca ahora confrontar retos importantes que tienen que ver con la consolidación conceptual y terminológica de la trata de personas en las diferentes modalidades de explotación que se dan en la subregión, más allá de la equiparación del delito a la

explotación sexual de mujeres. Toca también sentar jurisprudencia y casuística que permita delimitar con mayor seguridad las situaciones de trata frente a la posible confusión con crímenes afines y en clara diferenciación con los delitos de tráfico ilícito de migrantes. Dicho esto, se hace necesario analizar mejor el vínculo entre las formas en las que discurre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en la región puesto que muchas personas que utilizan las redes de entrada ilegal en países terceros acaban siendo víctimas de la trata.

Se hace necesario, asimismo, generar espacios de estudio y reflexión y mecanismos de medición que permitan elaborar, en un futuro cercano, estimados en las diferentes modalidades de explotación en la subregión. Finalmente, y solo por mencionar algunos de los desafíos, resta generar la voluntad política para implementar las leyes y los planes nacionales que ya existen.

3.1. El reto terminológico

El concepto de la trata de personas es complejo y se encuentra aún en proceso de desarrollo. A su complejidad intrínseca, se añade la tarea de deconstruir visiones tradicionales graficadas en imaginarios colectivos que equiparan *trata* con *esclavitud* o con *trata de blancas* o que confunden la trata de personas con el tráfico ilícito de migrantes, entre otros. Esto con el objetivo de señalar que la trata de personas no es lo mismo que la esclavitud, que es incorrecto hablar hoy de trata de blancas o que el tráfico de migrantes es un delito aparte, diferente.

Podría decirse que el posicionamiento del término trata entra en conflicto con otras formas de denominar la misma, o parecidas, situaciones. De esta manera, y en aras de obtener una claridad conceptual y terminológica es importante en los países andinos el insistir en el uso del término. La región de América Latina, y con ella los países andinos, se enfrentan a un desafío añadido propio de la semántica del idioma español. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) ha enmendado recientemente la significación de la palabra trata para acercarla a la nueva concepción del Protocolo, no obstante, el potencial de confusión se comprende al conocer que la RAE otorga dieciséis acepciones diferentes al verbo tratar que, además, varían regionalmente en la zona andina. De las definiciones de la RAE es interesante rescatar aquella que explica la trata como «compra de ganado». Acepción primigenia adoptada posteriormente para referirse a la «trata de negros» o compra y venta de esclavos africanos o a la trata de europeas —trata de blancas— subastadas en mercados de América y África.

De la misma manera, diversas legislaciones de países hispanohablantes siguen confundiendo en su formulación semántica la trata y el tráfico, y utilizan la palabra tráfico para referirse a la trata incurriendo en un error conceptual y de delimitación

respecto del tipo delictivo al que se refieren. Por otro lado, es posible encontrar numerosos documentos oficiales de los Estados Unidos de América que han traducido el término inglés *trafficking* por 'tráfico', obviando la versión en el idioma español del Protocolo de Palermo que se refiere al delito como trata de personas. No ayuda el hecho de que la palabra de la lengua inglesa para este delito sea *trafficking*, incitando a una asociación fonética que lleva erróneamente a traducir *trafficking* por 'tráfico'. Como se sabe, el tráfico ilícito de migrantes es un delito en sí mismo configurado en el Protocolo contra el tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que también complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y que se refiere a la facilitación del cruce irregular de fronteras. Teniendo en cuenta estas dificultades, sigue siendo importante en la subregión la firmeza en la defensa de la consolidación del término como base de la construcción de una lógica contra este delito.

3.2. El concepto

Junto a los retos mencionados, emergen desafíos propios del concepto y del tipo delictivo de trata de personas. Dado el amplio abanico de tipos delictivos asociados, numerosos son los casos en los que los operadores de la ley van a tener que afinar su análisis para dibujar con claridad la fina línea que separa la trata de otros delitos afines. En los países andinos esto es especialmente así ya que se caracterizan por la existencia de una diversidad notable de modalidades de trata, sobre todo dentro de las propias fronteras.

La trata de personas puede ser entendida como aquel proceso que conlleva el desplazamiento de una persona cuya libertad es anulada con el fin de explotarla contra su voluntad, sexual o laboralmente para el lucro del tratante. El Protocolo de Palermo lo define textualmente de la siguiente manera:

Por trata se entenderá «la captación, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

De acuerdo con esta enunciación pueden observarse como trata situaciones³ que van desde la explotación sexual de niñas y mujeres en el mercado del sexo hasta la

³ *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima: Flora Tristán, 2005.

explotación laboral de hombres en trabajos o servicios forzados en la agricultura, tala de madera, minería (lavaderos de oro informales), fábricas (se han descubierto casos de confección de textiles, limpieza de aves y pescado, o pela de ajos), o en el trabajo doméstico. La explotación en la mendicidad, el matrimonio servil, la compra y venta de niños y niñas, el reclutamiento forzoso o la comercialización de órganos son, asimismo, otras de las variantes en las que la trata se manifiesta en los países andinos.⁴

Las numerosas modalidades de explotación que pueden llegar a configurar el delito de trata incrementan la complejidad y dificultad para la comprensión del mismo. Esto es, existen en la realidad penal numerosos crímenes afines que pudieran confundirse con la trata de personas siendo en muchos casos muy difícil discernir si un caso configura o no el delito de trata de personas, pudiendo ser confundido con el tráfico de migrantes, proxenetismo o explotación laboral, por mencionar algunas de las posibilidades.

Con el fin de demarcar algunas pautas de identificación, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), agencia intergubernamental destinada a facilitar los flujos migratorios internacionales y defender los derechos de los migrantes, destaca tres elementos fundamentales que derivan de los verbos rectores de la definición de la trata del Protocolo de Palermo. En primer lugar: la actividad, entendida como toda acción de captar/trasladar/desplazar a una persona de un lugar a otro. Es la variable más estrechamente ligada al proceso migratorio. En segundo lugar: los medios, o mecanismos que redundan en que la víctima vea doblegada su voluntad y anulada su libertad. Estos son: el engaño, la amenaza, el uso de la violencia o la coacción. El último elemento: la explotación. Es el definitorio de la trata por antonomasia, puesto que la trata es, ante todo y sobre todo, un negocio.

Dicho esto, los referentes metodológicos expuestos siguen siendo relativizables puesto que la trata puede ocurrir sin que se dé un desplazamiento previo, obviando el hecho migratorio. En este sentido, el Protocolo omite mencionar el cruce de fronteras por lo que el delito puede configurarse dentro de un solo país, sin involucrar un entramado criminológico internacional, a pesar de que este tratado está vinculado al crimen transnacional.

Por otro lado, y siguiendo esta línea argumental, el segundo elemento relativo a los medios presenta también complejidad dado que la definición contempla «una situación de vulnerabilidad» como medio, abriendo un escenario infinito de interpretaciones respecto a qué puede ser considerado como una situación de vulnerabilidad.

⁴ *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones y Movimiento El Pozo, 2005.

Esto ligado a la cláusula b) de la definición que determina que «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». Por lo tanto, la inclusión de aspectos como vulnerabilidad y consentimiento pretenden ampliar la esfera de protección de las víctimas pero, a su vez, tiene como resultado un incremento sustancial de la dificultad procesal en los juicios.

Algo similar ocurre con relación a la especial protección que el Protocolo otorga a los niños y niñas. Para los fines del Protocolo (artículo 3 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.*

Al invalidarse el requisito de los medios para el delito, toda persona menor de 18 en situación de explotación sería víctima de trata. Es claro que esta cláusula adicional en la definición se concibe con el fin de proteger a este vulnerable grupo etéreo, sin embargo, la existencia de grandes bolsas de trabajo infantil de los países andinos dificulta la aplicación de la ley. Dificultad añadida en el caso de los adolescentes cuya edad oscila entre los 14 y los 18 años, en los que el margen de decisión personal real es muy amplio, mucho más en culturas indígenas que conciben la mayoría de edad en una etapa más temprana de la vida.

Finalmente, en relación con las modalidades, destacar que el protocolo da cabida a delitos difícilmente analizables a partir de los elementos referenciales del delito expuestos. Es el caso de la comercialización de órganos o la compra y venta de bebés, estas modalidades de la trata de personas distan aún más de ser interpretadas por los operadores de la ley bajo la modalidad de trata de personas, sin embargo aparecen mencionados en el Protocolo de Palermo y países como el Perú las han incluido en su normativa interna.

3.3. La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

Llegado a este punto y habiéndose abordado algunos de los aspectos de la comprensión del concepto de la trata, es imprescindible dedicar unas palabras a analizar la relación que existe entre este delito y el tráfico. El tráfico ilícito de migrantes toma cuerpo legal a partir del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, del año 2000, con el fin de poner freno a la expansión de mafias que lucran facilitando la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual no es nacional. Este tratado internacional surge también complementando la Convención de las Naciones Unidas

contra la Delincuencia Organizada Transnacional y es, por lo tanto, protocolo hermano de la trata. Ambos son expresiones de reacción de la jurisdicción internacional ante la expansión de las redes de delincuencia organizada que lucran con los migrantes.

No es siempre fácil distinguir entre situaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes,⁵ aunque, como se ha expuesto, estos son delitos diferentes.⁶ La trata supone la captación de personas para explotarlas, anulando la voluntad y libertad de la víctima. Es una violación de los derechos humanos en la que la persona es sujeto pasivo y objeto material del delito.⁷ El tráfico, por su parte, supone la prestación de un servicio para el cruce irregular de fronteras. El sujeto pasivo es el Estado soberano al vulnerarse la normativa migratoria establecida. Es, por lo tanto, un delito contra el Estado y no contra los derechos humanos.

Esta interpretación del delito que infiere que la trata viola los derechos humanos y el tráfico la normativa migratoria estatal se utiliza con frecuencia para explicar las diferencias entre ambos delitos. Interpretación, sin duda, simplista al dejar fuera un análisis más elaborado desde el punto de vista del Derecho. Es posible interpretar esta afirmación y reclamar el hecho de que la trata no solo vulnera los derechos humanos. Podría argumentarse que este tipo delictivo interfiere en ámbitos en los que podría verse comprometida la seguridad de los estados, o desde la perspectiva del Derecho Penal o la criminalidad organizada, que da origen al término.

De la misma forma, en el caso del tráfico se argumenta, con razón, que este delito no puede ser exclusivamente observado desde la ilegalidad de la entrada en un estado tercero. Como se sabe, la picaresca en torno a este servicio ilegal ha dado lugar a rutas épicas y entramados perversos que entrañan miles de dólares pero también largas y peligrosas travesías en las que el migrante puede ver comprometida su vida. Recuérdese las numerosas tragedias de migrantes abandonados en altamar tratando de llegar a Europa a través de la península ibérica o que han cruzado el desierto que separa México de los EE.UU. Por lo tanto, es importante recordar que cuando en el proceso del tránsito⁸ concurren circunstancias agravantes de violación de los derechos

⁵ *World Migration Report 2003: Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move*. Ginebra: International Organization for Migration, 2003.

⁶ RAYMOND, Janice G. «Intersections between migration and trafficking». *A Comparative Study of Women Trafficked in the Migration Process, Patterns, Profiles and Health Consequences of Sexual Exploitation in Five Countries (Indonesia, the Philippines, Thailand, Venezuela and the United States)*, Coalition Against Trafficking in Women (CATW), 2002.

⁷ RODRÍGUEZ, Gabriela – Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes 1999-2005.

⁸ GOSH, Bimal. *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration. Refugees and Human Rights*. Martinus Nijhoff Editores, International Organization for Migration (IOM), 1988.

humanos de los migrantes (tortura, abandono, lesiones, etcétera), el migrante puede convertirse en sujeto pasivo de delito.⁹

Muchas veces, se reconoce que hay una convergencia entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos y que los dos delitos se dan a la vez. La realidad es que la migración irregular entraña un alto riesgo; el migrante es especialmente vulnerable a ser víctima de trata, teniendo en cuenta que, en ambos delitos, el sujeto activo son las redes transnacionales.

La trata de personas y el tráfico de migrantes transgreden y socavan el estado de derecho y son considerados hoy como grandes retos de la gestión migratoria,¹⁰ presentes en informes,¹¹ debates o políticas sobre el tema. Gran parte de los acuerdos bilaterales y multilaterales de los últimos años tienen como telón de fondo este asunto, con excepcional protagonismo en foros de debate regional sobre la migración como la Conferencia Sudamericana de Migraciones o el Proceso Puebla. Por su parte, los procesos de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (Instrumento Andino de Migración Laboral), la Organización Centroamericana de Migraciones, MERCOSUR o NAFTA contienen apartados enfocados a ordenar el tránsito y flujo de personas, el respeto a los derechos de los migrantes, y el combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes.

3.4. Contabilizar el problema

Si bien la comprensión del concepto es importante, no lo es menos el ser consciente de otro de los grandes desafíos que va indisolublemente ligado al estudio de este fenómeno y es el de la generación de estadísticas. En el abordaje de la trata de personas se parte de una debilidad de análisis,¹² pues no se cuenta con estadísticas del número de víctimas. Es cierto que se ha llegado a un consenso sobre una cifra global aproximada¹³ y que organismos especializados como la OIM o la OIT extrapolan estimados

⁹ RODRÍGUEZ, Gabriela – Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes 1999-2005.

¹⁰ PELLEGRINO, A. *La migración internacional en América Latina y el Caribe. Tendencias y Perfiles*. CEPAL-CELADE, Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, 2003.

¹¹ Fondo de Población de Naciones Unidas: *Informe anual 2006. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*.

¹² TYLDUM, Guri y Anette BRUNOVSKIS. «Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies of Human Trafficking». En: Frank Laczko y Elzbieta Gozdzia (editores). *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, del Special Issue of International Migration, vol. 43 (1/2), 2005, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

¹³ Por su parte, algunas ONG llegan a cifrar esta estadística en cuatro millones de personas. Los Estados Unidos, destino de gran parte de la migración irregular mundial, extrapolan la información y, en lo concerniente a su país, el Departamento de Estado indica que hay entre seiscientas y ochocientas mil personas que cada año caen presa de la trata internacional. Citando, de nuevo, fuentes oficiales de los Estados Unidos,

que rondan los dos millones de víctimas en el mundo. Sin embargo, y entre otros desafíos metodológicos, cabe preguntarse, entre otras cosas, si el dato recoge adecuadamente situaciones de trata interna, teniendo en cuenta que en muchos países, esta supera con creces la trata internacional, como en el caso de los países andinos.

3.5. Adaptación de los marcos normativos en los países andinos

El Protocolo de Palermo, pues, viene a sentar las bases de un delito que preocupa a la comunidad internacional y a los Estados y viene acompañado de múltiples dilemas y retos terminológicos, conceptuales y programáticos. Tras repasar cuestiones sobre su comprensión cabe destacar la manera en la que los países andinos han ido, con más o menos éxito, adecuando su legislación interna.

La totalidad de los Estados de la subregión andina —Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia— se adscribieron al Protocolo de Palermo en 2000. Fue años más tarde (2004 y 2005), y bajo la lupa del listado¹⁴ (*Trafficking in Persons Report*) elaborado anualmente por los Estados Unidos de América, que en la región se comenzó a conformar grupos de trabajo multisectoriales, en la mayoría de los casos a través de decretos ministeriales. Estos grupos, que convocan a diferentes entidades de Gobierno y de la sociedad civil, tienen el fin de articular las acciones en el tema en cada uno de los países. Estos grupos han apoyado la redacción de leyes, planes estratégicos, campañas de sensibilización y capacitación, etcétera.

En la subregión andina, Colombia ha sido tradicionalmente señalada, junto con Brasil y la República Dominicana dentro de América Latina, como el Estado en el que el delito transcurre con mayor virulencia. Este análisis, sin embargo, se concentra en la observación del delito en la modalidad de país de origen de mujeres víctimas en el mercado del sexo internacional, fundamentalmente con destino en los Estados Unidos de América, Europa y Japón. Es muy posible que el mapamundi de la trata variará notablemente si se imprimiera en el análisis un rastreo que contemple con mayor detalle otras modalidades de trata de personas, a la luz de la integralidad del concepto y de las diferentes finalidades del delito.

Como se ha visto, el asunto de la medición de la magnitud del fenómeno, a través de estadísticas o estimados que contemplen las diferentes modalidades de la trata, plantea uno de los más grandes retos en el abordaje del problema. Es, cuando menos,

unas veinte mil mujeres, niñas y niños que ingresan anualmente a dicho país tendrían el triste destino de ser retenidos contra su voluntad y obligados a ejercer trabajos en régimen de servidumbre; es decir, serán víctimas de la trata. Por su parte, la Unión Europea estima que entre doscientas y quinientas mil mujeres son llevadas anualmente a Europa Occidental para fines de explotación.

¹⁴ <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/>>.

arriesgado con las limitaciones que hay hoy, determinar a ciencia cierta qué país se ubica a la cabeza del delito. La naturaleza clandestina del mismo, su complejidad, la escasa implementación de los marcos legales, unido a la tolerancia social y las dificultades que la víctima y sus familiares encuentran para asumir su condición y denunciar, explican este hecho.

Sobre lo que sí hay consenso es que la totalidad de los países andinos son lugares de origen, tránsito y destino de trata. Países que presentan elevados índices de trata interna en diferentes modalidades que van desde la explotación sexual a la trata laboral en la agricultura, minas, fábricas, tala de madera en la Amazonía, trabajo doméstico o mendicidad. Lamentablemente, no se han llevado a cabo investigaciones rigurosas que incluyan todos los tipos explotación mencionados en cada uno de los países, o en la subregión en su conjunto, por lo que no se cuenta con mucha información al respecto.

También se ha avanzado en la configuración de un marco normativo que permita visualizar el problema. Todos los países de la subregión han diseñado, sino aprobado, planes nacionales de acción tendentes a convertirse en políticas públicas que permitan abordar el problema de una manera integral y ordenada, evitando duplicar esfuerzos en entornos de escasos recursos. Como se ha señalado, casi todos cuentan con foros de intercambio de información y coordinación a través de los grupos de trabajo multisectoriales, habiendo asignado una institución de gobierno como responsable del tema dentro del aparato estatal. Junto a esto, se han desarrollado en la subregión andina interesantes procesos de sensibilización y capacitación que han tenido como resultado un creciente conocimiento del tema por las autoridades, el sector público, los operadores de la ley, la empresa privada y la sociedad en general.

3.6. Adecuación legal

De todos los elementos del combate a la trata, la configuración de un marco normativo y penal adecuado es, sin duda, el más importante. La redacción y promulgación de una ley integral contra la trata de personas es el telón de Aquiles y eje de cualquier estrategia que se precie. En este sentido, Colombia aparece como un referente regional en la redacción y promulgación de una ley integral y coherente con el espíritu del Protocolo de Palermo. En este país la legislación ha sufrido importantes modificaciones como respuesta a las dificultades presentadas con la implementación de las leyes diseñadas para combatir el delito. En 2005, el Estado colombiano aprobó la Ley 985 con penas de hasta 23 años de prisión para sancionar el delito. En 2006, las autoridades abrieron 49 investigaciones contra tratantes y dieron inicio a 75 enjuiciamientos por trata de personas, más del doble de casos que en 2005. El gobierno

también logró 10 condenas contra tratantes en 2006, cinco veces por encima que las efectuadas hasta 2005.

Colombia es el país que más ha avanzado en la subregión en la configuración de una jurisprudencia contra la trata de personas, desde este punto de vista, el siguiente país a mencionar es el Perú que en enero de 2007 promulgó la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Esta norma opta por una integralidad en el abordaje del problema sancionando a los criminales por un lado, e incluyendo aspectos relativos a la protección de las víctimas y testigos por otro. La ley peruana incorpora, además, interesantes aspectos procesales como son la colaboración eficaz (artículo 4), la figura del agente encubierto (artículo 341) o la intervención y control de las comunicaciones y documentos privados en caso excepcional (artículo 6). Mecanismos que vienen a paliar uno de los grandes escollos en la criminalización efectiva de las redes organizadas; esto es: la consecución de pruebas que logren incriminar a los delincuentes en los procesos judiciales. Al igual que Colombia, la ley peruana es severa en su sanción al establecer penas privativas de libertad que llegan hasta los 25 años. Ahora, el reto de este país y de sus operadores de justicia es implementar la ley.

En el caso boliviano, su jurisprudencia sanciona las conductas de la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y otros delitos conexos (Ley 3325 de 18 de enero de 2006) mientras evalúa un proyecto de Ley integral de Trata de Personas con el Congreso Nacional que contemple la prevención, la protección y la sanción del delito. Dicho esto, en agosto del 2005 fue promulgada la Ley 3160 contra el Tráfico de niños, niñas y adolescentes derogada y sustituida una año más tarde por la Ley 3325 «Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados» dado su errado enfoque conceptual. Por su parte, en el Ecuador los esfuerzos en el combate a la trata de personas parecen haberse centrado en el diseño de una estrategia país sin que por el momento exista una Ley específica que regule el delito. Los casos relativos sancionados se amparan en la Ley Reformatoria al Código Penal de junio de 2005 que tipifica la explotación sexual de los menores de edad.

Finalmente, la República Bolivariana de Venezuela, al igual que en el Ecuador, parece haber hecho más énfasis en el diseño de un Plan de Acción que en la promulgación de una Ley al respecto. Existe, sin embargo, iniciativa legislativa al haberse redactado un anteproyecto de Ley de Trata de Personas en 2006 que se encuentra en estos momentos esperando a ser aprobado.

En síntesis y con relación al marco legal, los países andinos han recorrido diferentes caminos y se encuentran a distintos niveles de desarrollo. En aquellos que cuentan con leyes integrales, Colombia y Perú, el reto es su implementación efectiva y su

integración en el *modus operandi* de los operadores de la justicia que deben incorporar este delito en su práctica legislativa. Por su parte, aquellos países que todavía no han dado el paso de promulgar leyes integrales deben acelerar este proceso para cumplir con los compromisos adquiridos al firmar y ratificar el Protocolo de Palermo. Si bien podría alegarse que existen tipos delictivos dentro del Código Penal respectivo que permite sancionar situaciones de trata de personas —por ejemplo explotación sexual, secuestro, tráfico, etcétera— este argumento vendría a contradecir la intencionalidad inherente al Protocolo de Palermo y obviaría las características definitorias y esencia diferenciadora de la trata de personas.