

Mejorar la responsabilidad penal y abordar los desafíos de las labores de enjuiciamiento

El movimiento moderno de lucha contra la trata de personas comenzó de lleno con la adopción del Protocolo de Palermo en el año 2000, y desde entonces ha registrado una progresión considerable. Los gobiernos han logrado avanzar y siguen esforzándose por aprobar y aplicar leyes que penalicen todas las formas de la trata de personas, por colaborar con la sociedad civil y los sobrevivientes de la trata de personas y así consolidar las protecciones otorgadas a las víctimas en los ámbitos políticos y locales, y por tomar medidas de prevención y concientización del público sobre los peligros y los indicadores de la esclavitud moderna.

Si bien estos avances resultan alentadores, los tratantes en todo el mundo siguen explotando a millones de víctimas en situaciones de trabajo forzado y trata con fines de explotación sexual. Esta industria de miles de millones de dólares destruye familias y comunidades, debilita el estado de derecho, fortalece las redes delictivas y atenta contra los conceptos universales de dignidad humana.

Aunque el apoyo de la sociedad civil y de organizaciones internacionales ha estimulado soluciones para luchar contra la trata más integradas y eficientes, la responsabilidad principal de abordar la trata de personas recae en los gobiernos. Es por ello que cada año el *Informe sobre la trata de personas* (Informe TIP) mide las labores de los gobiernos por medio del paradigma de las 3P: el procesamiento de los tratantes, la protección de las víctimas y la prevención de los delitos.

Durante los últimos cinco años, la Introducción de este informe ha analizado los elementos de protección y prevención de este paradigma para mejorar la comprensión de este delito y resaltar las tendencias mundiales y logros de la lucha contra la trata. Por ejemplo, el Informe TIP explicó la importancia de utilizar un enfoque centrado en la víctima para identificarla y protegerla, y también para procesar eficazmente los casos de trata. Examinó cuidadosamente la trayectoria de víctima a sobreviviente y el apoyo que los sobrevivientes necesitan para rehacer sus vidas. Y perfiló una amplia gama de estrategias eficaces para prevenir la trata de personas, entre ellas el análisis de las vulnerabilidades de las cadenas de suministro mundiales.

Este año la Introducción se centra en las labores de enjuiciamiento: la responsabilidad única que recae en los gobiernos conforme al Protocolo de Palermo de penalizar la trata de personas en todas sus formas y de enjuiciar y responsabilizar a los delincuentes de sus delitos.

La trata de personas no es análoga al tráfico de migrantes (un delito contra un estado por el cual una persona voluntariamente acuerda con otra persona entrar ilegalmente a otro país) ni a abusos relacionados con los salarios de trabajadores o de su paga por hora (violaciones administrativas del derecho laboral). Conforme a las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas de acuerdo con la ley de Protección a las Víctimas de la Trata (TVPA, por sus siglas en inglés), una respuesta eficaz de la justicia penal a la trata de personas sería tomarse tan en serio el enjuiciamiento de estos casos como el de otros delitos graves (por ejemplo, los secuestros o las violaciones), e imponer sanciones que sean lo suficientemente duras para servir de elemento disuasivo.

Las labores eficaces de los responsables del cumplimiento de la ley en materia de lucha contra la trata de personas son un reto. A menudo la trata de personas se revela en varias etapas y durante largos periodos de tiempo, y en ella generalmente participan múltiples actores. La trata de personas es un delito oculto a través del cual los autores se aprovechan de un desequilibrio de poder y coaccionan e intimidan a sus víctimas para que guarden silencio. Puede que las víctimas de la trata no sepan que tienen derecho a recibir protección legal y puede que tengan temor a ser enjuiciadas o sancionadas por delitos o violaciones de migración que cometieron como consecuencia directa de la trata. Incluso si al principio una víctima consiente en participar en una situación en la que más adelante existe explotación o en actos delictivos durante tal explotación, de conformidad con el Protocolo de Palermo, ese consentimiento carece de validez jurídica una vez esa persona ha estado sujeta a un servicio obligado por medio de la fuerza, el fraude o la coacción. En todas estas situaciones, los responsables del cumplimiento de la ley deben reunir pruebas para permitir que los fiscales demuestren que los sospechosos tenían la intención de aprovecharse de alguien, a menudo con pocos testigos o ninguno que lo puedan corroborar. Cuando el delito ocurre entre varios países, los gobiernos podrán enfrentarse a otros retos a la hora de obtener cooperación internacional, así como jurisdicción, para poder investigar y enjuiciar con eficacia los delitos de la trata.

En las páginas que siguen se analiza la importancia de una ley integral contra la trata de personas, la necesidad de que exista responsabilidad penal con firmes efectos disuasorios y algunos de los retos a los que los gobiernos se enfrentan cuando investigan y procesan los delitos de la trata de personas.

Ámbito y eficacia de las leyes nacionales contra la trata de personas

El principal instrumento que se necesita para el enjuiciamiento eficaz de los casos de trata es una ley integral que defina claramente el delito de conformidad con el derecho internacional: haciendo referencia específica a las acciones, los medios y los fines. Estas leyes establecen el marco para todas las labores en el ámbito nacional de lucha contra la trata de personas. Otorgan autoridad a las iniciativas de las fuerzas del orden y ofrecen claridad a los funcionarios del sector judicial para que puedan utilizar las disposiciones durante la investigación y procesamiento de delitos que se sospechan están relacionados con la trata.

En lo que se refiere al enjuiciamiento y al cumplimiento de la ley, una ley sólida contra la trata de personas incorpora:

- la penalización de todas las formas de la trata de personas;
- una clara definición de la trata de personas que describa las acciones, los medios y los fines distinguiéndolos de otros delitos conexos como el tráfico de migrantes, la prostitución, el secuestro, el tráfico de órganos o la adopción ilícita;
- penas de prisión por haber cometido delitos de trata que concuerdan con otros delitos graves como la violación o el secuestro;
- un mandato que establezca funciones y responsabilidades claras para las entidades o los ministerios gubernamentales competentes, incluso con respecto a la coordinación interministerial de políticas de lucha contra la trata.

Las leyes sólidas e integrales contra la trata de personas muestran el compromiso de los gobiernos de no tolerar la trata de personas y dan a las fuerzas del orden y a los fiscales los instrumentos necesarios para obtener sentencias y justicia para las víctimas.

Responsabilidad penal y disuasión firme

Además de proteger a las víctimas de represalias o revictimización, una respuesta efectiva del sistema judicial penal hace comparecer a los tratantes ante la justicia tanto para ser sancionados por sus delitos como para disuadir a otros. Sin embargo, en muchos países, los gobiernos enfrentan dificultades cuando deben penalizar a los autores de la trata de personas y, aun cuando se logran condenas, a veces se suspenden o se imponen multas o sanciones administrativas en vez de condenas a prisión.

Como se mencionó antes, una respuesta firme contra la trata de personas debería reconocer su gravedad e imponer sanciones que correspondan a las que se prescriben para otros delitos graves en un determinado país, como la violación y el secuestro. Por ejemplo, en 2015, los tribunales de **Lituania** condenaron a 17 tratantes a prisión, con sentencias que variaban de tres a ocho años, que eran proporcionales a sanciones prescritas para otros delitos graves. Lituania también enmendó su código penal en 2014 para garantizar que los tratantes de menores con fines de explotación sexual no se beneficiaran de sentencias más leves. Esa enmienda incrementó las penas prescritas por lucrarse de la prostitución y eliminó una disposición que permitía que los jueces consideraran si un menor había consentido. Esta última modificación es una mejor representación de los requisitos del derecho internacional que establecen que los menores no pueden consentir a su trata con fines de explotación sexual. Además de brindar justicia a las víctimas de la explotación, las sanciones severas pueden servir para disuadir con más firmeza a posibles tratantes.

Aun así, muchos gobiernos no imponen sentencias que abarquen tiempo suficiente en prisión. A menudo, funcionarios judiciales en muchos países suspenden las sentencias o imponen multas o sanciones administrativas a los tratantes de personas. Estas sanciones más leves pueden tener su origen en pautas más generales en materia de condenas, en una falta de comprensión relativa a lo que es el delito de la trata, en deficiencias sistémicas en los sistemas de justicia penal o en consideraciones socio-culturales, entre otras. En otros países, las leyes de la trata de personas permiten a los jueces imponer una multa en vez de prisión, lo que puede limitar el verdadero efecto disuasorio para el acusado y para otros tratantes. Los tratantes que han explotado a otros con miras a sacarles provecho a menudo tienen los medios que les permiten pagar las multas, que es sencillamente uno de los costos de hacer negocios.

Si bien las percepciones culturales sobre la justicia penal pueden causar disparidad sobre cómo los países consideran y castigan a los delincuentes sospechosos, el Protocolo de Palermo, del cual 170 Estados son parte, no permite variaciones culturales. Por ejemplo, el acceso a la justicia debería estar al alcance de todas las víctimas sin importar su edad o género y al de las poblaciones vulnerables que pueden normalmente sufrir discriminación. Igualmente, un proceso penal en casos de trata debería avanzar sin tener en cuenta el género del tratante. El sistema judicial debería priorizar tanto los casos de trata de personas con fines sexuales como los casos de trabajo forzado, y las víctimas adultas y los hombres así como las mujeres y los niños.

Por ejemplo, en los últimos años, el Gobierno de **Bahrein** inició procesos penales de sospechosos que potencialmente violaron leyes laborales equivalentes a la trata de personas. En 2014, el ministerio de Trabajo de Bahrein remitió 63 casos de 427 violaciones laborales pendientes para que se iniciaran procesos penales. Anteriormente, no hubo ningún caso de este tipo que fuera investigado conforme al derecho penal sino que fueron tratados de forma administrativa. Esta mejora de la penalización de tratantes laborales es importante y ofrece un mayor efecto disuasorio.

Lo ideal sería —y conforme al Protocolo de Palermo— que un marco legal centrado en la víctima autorizara también una indemnización o compensación para esta junto con condenas exitosas de los tratantes. Varios gobiernos han ido más allá y han impuesto una indemnización obligatoria para proporcionar a las víctimas apoyo monetario por los daños sufridos. En 2015, un juez en **Guyana** condenó a una tratante convicta a tres años de prisión y le exigió pagar una indemnización a la víctima; esta fue la primera vez que un tribunal ordenara una indemnización de un tratante en ese país. En **Suiza**, 28 víctimas recibieron pagos de sus tratantes por indemnización a consecuencia de sus condenas en 2015. En marzo de 2015, un tribunal en **Australia** ordenó que un tratante convicto pagara el equivalente a US \$134.000 en atrasos salariales e interés al nacional de la India que había sometido a trabajo forzado. Sin embargo, existen muchos otros ejemplos, incluso en países con sistemas judiciales bien establecidos, donde los tribunales no otorgan indemnización durante la condena penal y, en algunos casos, los fiscales no solicitan indemnización en nombre de las víctimas.

Retos compartidos en aras de la justicia

Las labores eficaces de las fuerzas del orden en la lucha contra la trata son por naturaleza desafiantes e incluso los gobiernos más eficaces luchan por abordar los delitos de manera integral. Las condenas mundiales de tratantes de personas que aparecen en el Informe TIP de este año fueron inferiores a las 10.000, si bien los cálculos relativos al número de víctimas de la trata de personas se mantienen en decenas de millones. Aun cuando los números de condenas son bajos, muchos sistemas de justicia penal en todo el mundo se enfrentan a casos que exceden su capacidad de procesarlos. Los fondos limitados y la falta de capacitación para el personal impiden la investigación de muchas clases de delitos, entre ellos la trata de personas. A menudo, el tiempo y los recursos existentes se extienden entre prioridades contrapuestas. Estos retos deben afrontarse directamente.

Obstáculos que dificultan forjar un argumento de peso

Formular un caso sólido de trata de personas puede ser complejo y difícil de manejar. Muchas veces, los policías inician una investigación con una sola víctima que a menudo puede ser el único testigo que puede describir la fuerza, el fraude o la coacción que ha sufrido durante su victimización. Los funcionarios deben después reunir pruebas que corroboren el testimonio de la víctima, a menudo un proceso largo y difícil. Es vital que las fuerzas del orden estén lo suficientemente capacitadas para saber cómo corroborar el testimonio de la víctima y cómo reunir pruebas para poder constatar la intención del sospechoso de explotar a una persona en una situación de trabajo forzado o trata de personas con fines de explotación sexual. Asimismo, investigadores y fiscales deberían colaborar durante la investigación para asegurarse de que se obtengan las pruebas necesarias y que cualquier deficiencia en el caso sea abordada tan pronto como sea posible. A menudo la falta de pruebas o las pruebas inadecuadas son las que causan que no se logren más éxitos en los procesos penales de casos de trata de personas en todo el mundo.

Como respuesta a ciertos problemas en la obtención de pruebas, los gobiernos en algunos países han incrementado la coordinación entre la policía y los fiscales. En **Sudáfrica**, la fiscalía nacional dirige las labores contra la trata de personas en el ámbito nacional y los fiscales supervisan los grupos de trabajo provinciales contra la trata de personas, lo que les permite dirigir las labores de las fuerzas del orden provinciales así como la capacitación de la policía y de personas de la comunidad en todo el país, con lo que los conocimientos y las redes de profesionales capacitados aumentan aún más.

Las fuerzas del orden y los funcionarios judiciales necesitan formación avanzada para desarrollar técnicas adecuadas de investigación y de procesamiento de las pruebas. En **Ucrania**, el fiscal general emitió una orden en 2017 que otorgó a las investigaciones de la trata de personas acceso prioritario a los recursos de vigilancia. En **Camboya**, las organizaciones locales e incluso algunos oficiales reconocieron la necesidad urgente de que la ley aprobara el uso de técnicas sofisticadas para la obtención de pruebas, como las investigaciones encubiertas, las escuchas telefónicas y la capacidad de obtener órdenes de registro. Estas técnicas pueden ayudar a las fuerzas del orden a disminuir la dependencia en los testimonios de los testigos y adaptarse al carácter cada vez más clandestino de la trata de personas en Camboya. Sin esa autoridad, las fuerzas del orden están limitadas en su capacidad de investigar estos casos y se ven obligadas a cerrarlos cuando no se pueden obtener pruebas. En muchos otros países, el reto recae en la obtención y procesamiento de pruebas forenses que puedan ser admitidas legalmente en procesos judiciales.

Retrasos en el enjuiciamiento

En muchos países, el trabajo atrasado de los tribunales o la sobrecarga del personal de las fuerzas del orden retrasa los enjuiciamientos y la administración de justicia. Muchos gobiernos no tienen personal adecuado para encargarse de casos de trata que requieren mucho tiempo o se enfrentan a mucho cambio de personal con experiencia para iniciar el proceso penal. Los retrasos importantes en el enjuiciamiento pueden disuadir a las víctimas de testificar o seguir adelante con el caso, o puede que la persona ya no esté en el país o disponible para asistir a las fuerzas del orden o testificar en un juicio. Aún peor, estos retrasos pueden permitir que los tratantes sigan explotando o intimidando a las víctimas, incluso a los sobrevivientes cuyo testimonio es necesario para lograr una condena.

Aún con pocos recursos y personal, algunos gobiernos se han esforzado por designar a fiscales especializados para que administren los casos contra la trata, lo que facilita la adquisición de experiencia a la hora de investigar y enjuiciar casos complejos de trata; asimismo ofrece la oportunidad de seguir prestándole atención a la lucha contra este delito. Por ejemplo, un fiscal especializado entendería porqué una víctima de la trata puede, al principio, mentir a las fuerzas del orden sobre los hechos del delito o incluso describir que su participación en la trata ha sido voluntaria. Un fiscal sin experiencia puede considerar a un testigo reacio o mentiroso como un obstáculo para la fiscalía en vez de ver que es prueba del éxito que el tratante ha tenido para controlar a la víctima de modo que esta no se sienta segura de confiar en las fuerzas del orden. Los fiscales especializados entienden mejor cómo abordar estos retos.

En **Botswana**, después de la aprobación de la ley contra la trata de personas de 2014, la Dirección del Servicio de Acusación Pública nombró a un fiscal para que se especializara en preparar acusaciones en materia de trata de personas. Este tipo de personal especializado entiende la complejidad y los problemas que a menudo surgen relacionados con los casos de trata y pueden intercambiar esta información con otros funcionarios del sector judicial por medio de capacitación habitual y el trabajo en los casos. Los fiscales especializados también logran entender las necesidades y demandas en lo relativo a testigos que son víctimas y pueden elaborar métodos especializados para ayudarles.

En 2014, el Tribunal Supremo de las **Filipinas** estableció un proyecto piloto para un sistema de juicios permanentes para acelerar considerablemente los enjuiciamientos de sospechosos de trata de personas. Durante el primer año, el tribunal finalizó siete casos de trata en menos de un año y siguió acelerando los enjuiciamientos por trata en años posteriores, aunque algunos casos siguen pendientes. Si se compara con 2013, los procesos penales de casos de trata en las Filipinas tardaron un promedio de tres años y medio a cinco años para finalizar.

En algunos países con un sistema de derecho civil, la trata de personas se considera delito grave lo que exige juicios en tribunales de alto nivel que pueden no reunirse habitualmente o tratar asuntos de trata de personas ya que puede que existan otros muchos casos urgentes y recursos limitados. Para solucionarlo, los gobiernos deberían alentar a los tribunales de alto nivel a celebrar sesiones habituales, financiar sesiones especiales para evitar o reducir la acumulación de casos o darle prioridad a los casos de trata de personas cuando deciden las fechas de los juicios.

Decisiones no penales

Una investigación y un juicio penales pueden requerir mucho tiempo y recursos sin garantías de obtener una condena o compensación económica. A su vez, los procesos judiciales largos pueden hacer que las víctimas se frustren o desanimen con el sistema judicial; puede que las víctimas que fueron traumatizadas y quieren seguir adelante con sus vidas dejen de participar si la investigación o el

enjuiciamiento se alarga demasiado. Es a menudo caro para las víctimas viajar a las ciudades donde se realizan los juicios y permanecer en ellas. Como táctica, los acusados pueden solicitar que el juicio se posponga o se prolongue, sabiendo que puede que las víctimas no sean capaces de seguir participando por motivos económicos o emocionales y hacer valer sus demandas. A menudo las mismas situaciones que hacen que las personas sean vulnerables a la trata, como las presiones económicas, la discriminación y la falta de control sobre sus propias vidas, siguen en efecto cuando la trata concluye. Los servicios de apoyo y el acceso a una autorización de trabajo a menudo permiten a las víctimas a seguir participando en juicios prolongados.

Tomando en cuenta todos estos desafíos, a veces las víctimas de la trata de personas deciden mediar o llegar a un acuerdo sobre sus casos sin recurrir a los tribunales en vez de participar en procesos penales. Estas alternativas se consideran más rápidas y con mayor probabilidad de obtener un resultado positivo como una indemnización económica, incluidos los pagos por atrasos salariales o violaciones de derecho laboral. Las organizaciones no gubernamentales podrán incluso aconsejar a las víctimas en algunos países que obtengan mediación en vez de investigaciones penales para evitar la carga económica y emocional que se puede dar cuando es probable que el proceso penal no acabe en condena. En otras ocasiones, puede que las víctimas prefieran llegar a acuerdos sobre los atrasos salariales o los daños sin recurrir a los tribunales y así no arriesgarse a la publicidad e incertidumbre de un proceso penal que, incluso si es exitoso, no compensará a la víctima económicamente.

Por ejemplo, en **Laos**, el gobierno alentó a las víctimas a que cooperasen con los fiscales, y el sindicato de mujeres lao se ha esforzado por aclimatar a cada víctima al proceso penal judicial; sin embargo, en años anteriores, una falta general de incentivos, recursos y abogados dificultó que las víctimas participaran en los procesos jurídicos formales en su totalidad, que podían ser prolongados sin la probabilidad de disponer de indemnizaciones. En vez de apoyar las labores de la fiscalía en los tribunales, esta situación hizo que algunas víctimas escogieran la mediación tradicional sin recurrir a los tribunales para lograr una conclusión más rápida y una indemnización económica.

Sin embargo, los procedimientos de mediación no llegan a cumplir las normas del Protocolo de Palermo que define la trata de personas como delito que debe ser procesado, no un acto civil ilícito que puede solucionarse por medio de una indemnización por daños y perjuicios. Asimismo, se espera que las condenas a prisión que correspondan al horrible delito sirvan como elemento disuasorio más eficaz que solo una indemnización económica o multas. Incluso en países donde los sistemas jurídicos permiten que se formulen tanto casos civiles como penales contra supuestos tratantes, preferiblemente la demanda civil se presenta además del proceso penal, no como alternativa. Los gobiernos deben trabajar para infundir confianza en los sistemas de justicia penal y responsabilizar a los autores de la trata de personas. Sin penas de cárcel, probablemente no se frene eficazmente a los tratantes.

Complicidad y corrupción

Aquellos quienes hacen cumplir la ley no están por encima de ella. La complicidad oficial es un problema que contamina muchos sistemas judiciales penales. En algunos países, las fuerzas del orden ignoran claras muestras de explotación o participan activamente en la trata de personas o la facilitan. Cuando no están de servicio, hay policías que trabajan como guardias de seguridad en prostíbulos u otros establecimientos donde se explota a las víctimas de la trata con fines sexuales; esto hace que los policías sean posibles cómplices de los tratantes y reduce la posibilidad de que las víctimas confíen en la policía lo suficiente para denunciar esos delitos. En las fronteras, algunos funcionarios aceptan sobornos para permitir los cruces ilegales de víctimas de la trata o de migrantes clandestinos que son vulnerables a la trata y pueden más adelante enfrentarse a la explotación; puede que otros produzcan documentos falsos para los tratantes o sus socios. Incluso otros funcionarios gubernamentales son culpables de utilizar sus cargos para facilitar o cometer delitos de trata para sus propias ganancias financieras o de explotar a las víctimas ellos mismos, como tener sujetos a sus trabajadores domésticos a la servidumbre doméstica o, a sabiendas, pagar por sexo de víctimas de la trata con fines comerciales.

Los oficiales encargados de hacer cumplir la ley también pueden dificultar las investigaciones dadas sus singulares circunstancias en el gobierno. A veces impulsados por sobornos o presión por parte de tratantes sospechosos u oficiales cómplices, algunos oficiales encargados de hacer cumplir la ley retrasan a propósito las labores de investigación por medio de retrasos en el procesamiento de las pruebas y solicitudes de aplazamientos, entre otros. Esto puede prolongar o retrasar el proceso y el inicio de un juicio. Tal como se mencionó anteriormente, los retrasos aumentan la carga de las víctimas, incluida la carga económica, y pueden desalentar su

participación en los juicios penales. Estos retrasos también permiten que los tratantes y oficiales cómplices dispongan de más tiempo para intimidar a los testigos y a sus familias.

Es esencial que los gobiernos investiguen enérgicamente cualquier muestra de complicidad oficial y enjuicien a funcionarios públicos y a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley tanto por haber participado en el delito como por actos de corrupción conexos. Los funcionarios públicos cómplices deberían recibir sanciones penales y condenas severas, no solo ser reasignados o tomar otras medidas administrativas. La responsabilización es un firme elemento disuasorio para otros oficiales que posiblemente sean cómplices. Cuando se procesan los actos de corrupción públicamente, se crea confianza en el gobierno en general y en las fuerzas del orden en particular, y puede alentar a que las víctimas y los testigos denuncien casos de trata de personas.

Muchos gobiernos están tomando medidas adecuadas en el ámbito local para tratar la corrupción y la complicidad. Por ejemplo, en 2015, la Real Fuerza de Policía de **Antigua y Barbuda** aprobó un nuevo reglamento por el que se prohíbe que los policías participen en puestos de trabajo secundarios en discotecas y clubs de striptease. Este tipo de empleo secundario es práctica habitual en la región, pero el gobierno aprobó este reglamento para evitar que parezca que la policía está protegiendo estos establecimientos. En 2013, la comisión anti corrupción de **Nepal** acusó a 46 funcionarios de los departamentos de contratación de extranjeros y de inmigración por la emisión de documentos fraudulentos, un acto disuasorio para otros que pudiesen sentirse tentados de facilitar la trata de personas.

Los gobiernos también pueden alentar la transparencia como medio para revelar o desalentar la complicidad y la corrupción oficiales, y empoderar a funcionarios independientes para que investiguen o denuncien casos de complicidad oficial en la trata, tal como se hizo con defensores públicos en materia de anti discriminación en **Finlandia** y **Francia**. Las unidades policiales dedicadas a la lucha contra la trata de personas no solo alientan el desarrollo de aptitudes especializadas entre las fuerzas del orden, sino que también sirven para defenderse contra un más amplio entorno de corrupción y complicidad. Este tipo de unidades se han establecido en **Chile**, **Chipre**, **Ucrania**, **Tailandia** y **Sudáfrica**, entre otros. Los procedimientos de verificación del personal de estas unidades por medio de la investigación de antecedentes y las habilitaciones de seguridad ofrecen protecciones adicionales contra la corrupción y la complicidad.

Enjuiciamiento de todas las partes culpables desde el punto de vista penal

Dado el amplio alcance de muchas de las estratagemas de la trata de personas, los casos a menudo involucran a varios actores: los intermediarios y las agencias de reclutamiento que atraen a las personas para que dejen sus hogares con promesas de empleo; los conductores de taxis o camiones que transportan a las posibles víctimas; los traficantes que ayudan a las personas a cruzar fronteras; los encargados que vigilan y controlan a las víctimas; aquellos que se benefician económicamente de la explotación; y aquellos que supervisan la explotación misma: el dueño del club, prostíbulo u hotel, el gerente de la fábrica o explotación agrícola, el operador de una mina o el capitán de un barco, entre otros.

Todas estas personas, si están involucradas a sabiendas, son culpables desde el punto de vista penal. Los tratantes de personas no son solo los individuos que supervisan la explotación de las víctimas o los principales conspiradores que organizan la estratagema. Cualquier intermediario que esté involucrado en el proceso de reclutamiento o transporte, si conoce la intención de explotar a las víctimas de la trata con fines sexuales o laborales, es responsable y debería serlo penalmente. Asimismo, aquellos que a sabiendas compran o consiguen un acto sexual con fines comerciales de una víctima de trata también son tratantes de personas.

Por ejemplo, en algunas zonas, los intermediarios reclutan a mujeres utilizando ofertas aparentemente de empleo legal en el extranjero, solo para luego forzarlas a ser víctimas de la trata laboral o con fines sexuales. Sin embargo, estos reclutadores a menudo coordinan con tratantes en ciudades o países de destino y conocen las condiciones en las que estas mujeres se van a encontrar. Cuando se descubre la explotación (a menudo en el país de destino), las víctimas solo pueden identificar al reclutador que en un principio las engañó y no al principal tratante y organizador. Aún peor, las víctimas a quienes se las repatría desde el lugar donde están siendo explotadas a menudo regresan a los mismos lugares donde fueron reclutadas y pueden sufrir intimidación por parte de los intermediarios que estuvieron directamente involucrados en su situación de trata pero a quienes no se los consideró responsables. La falta de investigación y enjuiciamiento hace que la víctima sea susceptible a las represalias y también inhibe a algunas víctimas a denunciar su explotación a las autoridades y a participar en juicios contra sus tratantes.

Los gobiernos deberían mejorar sus labores de detección y enjuiciamiento de todos aquellos que a sabiendas están involucrados en los delitos de trata y explotación de víctimas, incluso a través de enérgicas investigaciones que den a conocer las tácticas de la estratagema, hagan seguimiento de los individuos en la organización delictiva y sigan los pagos.

En muchas ocasiones, los funcionarios pueden suponer que los intermediarios no son los conspiradores o no son conscientes de lo que les pasará a los trabajadores que reclutan o transportan y por tanto que los intermediarios no están sujetos a enjuiciamiento. La cuidadosa investigación de todos aquellos en la red de trata de personas es esencial para garantizar que se responsabilice a los autores en todos los niveles por su participación en los delitos de trata como medida disuasoria para que otros no hagan lo mismo.

Sin tener en cuenta si las fuerzas del orden pueden determinar si un intermediario tuvo conocimiento de la intención de explotar a personas, se debería interrogar a esos intermediarios como parte de una investigación para entender toda la estratagema, y para garantizar justicia y seguridad para las víctimas. En un caso en los **Estados Unidos**, las autoridades en el estado de Nueva York acusaron a varios imputados de trata sexual y blanqueo de dinero en 2012; también acusaron a seis taxistas por su papel en el transporte de las víctimas y por encontrar nuevos clientes, y buscaron a todo intermediario responsable de apoyar la trata sexual así como a los compradores de sexo comercial.

Las autoridades también pueden sensibilizar a las comunidades donde los reclutadores operan con frecuencia avisando a quienes probablemente sean blanco de las falsas promesas que pueden resultar en su victimización. Estar presente en comunidades vulnerables podrá también ayudar a las fuerzas del orden identificar víctimas que pueden ayudar a establecer un estilo de comportamiento por parte de los reclutadores y probar que existe la intención necesaria para lograr una condena penal. La Administración de empleo en el extranjero de las **Filipinas** lleva a cabo enérgicas labores de sensibilización para que los trabajadores filipinos en el extranjero puedan identificar señales de alerta en materia de prácticas de reclutamiento ilícitas o sin escrúpulos. A su vez, los trabajadores en el extranjero que están bien informados proporcionan información a la administración y así poder identificar e investigar de forma proactiva actividades de reclutamiento sospechosas. En 2015, la administración investigó 98 casos de reclutamiento ilícito en el que estuvieron involucrados 231 demandantes. El resultado fue el cierre de 12 establecimientos sin licencias y la derivación de 84 casos para ser investigados penalmente.

Es esencial adoptar firmes medidas para investigar y enjuiciar a todos los intermediarios y actores que a sabiendas participan en los delitos de trata de personas para impedir que estos delitos ocurran y para responsabilizar a todos los infractores. Muchas leyes de trata de personas de muchos países incluyen disposiciones que sancionan a los colaboradores y a los cómplices, detallando las sanciones para los que están involucrados en distintos grados de cada parte del delito. Por lo tanto, los gobiernos deberían investigar la posibilidad de utilizar la legislación contra la trata de personas para enjuiciar a todos los que a sabiendas participan en todo el ámbito de los delitos amparados por esta legislación.

Necesidad de cooperación bilateral y multilateral

La trata de personas ocurre en casi cada país y a menudo cruza fronteras. Si bien el delito de la trata de personas no exige que haya circulación dentro de un país o que se crucen fronteras, con frecuencia los casos se relacionan con la circulación entre países de origen, tránsito y destino. Esto es especialmente cierto en una economía global cada vez más interconectada, con la migración en aumento. Las personas que buscan oportunidades o que huyen de conflictos a menudo transitan por varios países y cuando lo hacen se enfrentan a las vulnerabilidades de la trata de personas. Otras, reclutadas en sus hogares, son trasladadas por intermediarios y explotadores, a veces incluso por los traficantes de migrantes, de camino a terceros países donde se enfrentan a la explotación. Los tratantes a menudo se aprovechan de la falta de cooperación entre los gobiernos para ocultar todo el alcance de sus actividades delictivas. El carácter transnacional de muchos delitos de trata exige que los gobiernos aumenten la cooperación entre ellos. Los gobiernos deben adherirse a sus obligaciones conforme a los Artículos 2 y 10 del Protocolo de Palermo, que exigen la cooperación y el intercambio de información entre las fuerzas del orden, las autoridades migratorias y otras autoridades competentes de los gobiernos para investigar y enjuiciar la trata de personas.

Los gobiernos de países de origen de la trata de personas declaran que existen retos a la hora de investigar e iniciar un proceso penal de delito de trata cuando la víctima ha sufrido la explotación al otro lado de la frontera. Los gobiernos de países de destino y tránsito de la

trata señalan la falta de capacidad para recoger pruebas que constaten que ha habido fraude o coacción en la estratagema de reclutamiento inicial. Además, las cuestiones de jurisdicción a menudo presentan retos importantes para las labores de las fuerzas del orden. Sin embargo, hay iniciativas prometedoras de cooperación en el ámbito internacional. En 2016, con apoyo de **Sri Lanka, Nepal** envió un equipo de oficiales de policía y otros de los ministerios de trabajo, relaciones exteriores y bienestar social a Colombo, capital de Sri Lanka, para investigar alegatos de que los tratantes de personas y los traficantes de migrantes utilizaban cada vez más a Sri Lanka como lugar de tránsito para que las mujeres nepalíes fueran explotadas en otros países. En colaboración con la policía de Sri Lanka, el equipo nepalí encontró 19 trabajadores migrantes abandonados y los ayudó para que regresaran a sus hogares.

El Gobierno de **Kazajstán** investigó 17 casos relacionados con la trata junto con varios gobiernos de otros países, entre ellos la **República de Kirguistán, Uzbekistán, Rusia y Tayikistán** durante el periodo del informe de 2016. En **Santa Lucía**, los investigadores policiales cooperaron con los **Estados Unidos, Bangladesh y el Reino Unido** durante la investigación de tres hombres de la India y uno de Bangladesh que fueron acusados de someter a nueve personas a trabajo forzado en el sector hotelero. Recientemente, el gobierno inició el procesamiento de los cuatro acusados. En un caso de turismo con fines de explotación sexual en el que estaban involucrados el **Reino Unido y la India**, una entidad estatal de cumplimiento de la ley en la India cooperó con las fuerzas del orden del Reino Unido para enjuiciar a un acusado británico. Asimismo, las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley de los **Estados Unidos y México** realizaron actividades bilaterales y coordinadas de cumplimiento de la ley conforme a la Iniciativa de cooperación bilateral Estados Unidos-México para dar cumplimiento a la ley sobre la trata de personas con miras a desarmar las redes de trata de personas que operan en su frontera común. En 2015, los dos gobiernos simultáneamente capturaron a ocho acusados en ambos países y los acusaron de dirigir un negocio de trata con fines de explotación sexual. A continuación, los gobiernos colaboraron para obtener la extradición a los Estados Unidos en 2016 de los cinco acusados capturados en México.

Muchas leyes en materia de trata de personas también incorporan disposiciones que permiten la jurisdicción extraterritorial, lo que autoriza a los gobiernos a investigar a sus ciudadanos responsables de delitos de trata en el exterior. Por ejemplo, en los **Estados Unidos, Portugal, Qatar y Suecia**, las leyes que prohíben los delitos sexuales en contra de menores tienen alcance extraterritorial lo que permite el enjuiciamiento de turistas sospechosos de la explotación sexual de menores que son nacionales de esos países por delitos cometidos mientras se encontraban en el extranjero.

Además de aprovechar la experiencia práctica y los recursos de sus estados miembros, las organizaciones multilaterales generan el impulso necesario para formular estrategias de alcance mundial, regional y nacional con el fin de ayudar a dismantelar las redes de trata y de empoderar a las poblaciones vulnerables. La INTERPOL publica notificaciones a través de las cuales solicita cooperación o emite avisos a los países miembros que permiten que la policía nacional comparta información crucial relacionada con delitos. Por ejemplo, una notificación verde proporciona alertas e información sobre personas que han cometido actividades delictivas y es probable que repitan esos delitos en otros países. La UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), encargada de fomentar la aplicación del Protocolo de Palermo, convoca a expertos gubernamentales a que colaboren sobre los asuntos emergentes en materia de trata de personas, y proporciona asistencia técnica a los gobiernos que la solicitan. Asimismo, la UNODC administra una base de datos pública sobre jurisprudencia con más de 1.400 casos de trata de personas de todo el mundo así como un compendio de casos para asistir a los abogados de derecho penal y a otros interesados sobre cómo abordar las cuestiones probatorias en otras jurisdicciones.

Las organizaciones multilaterales y regionales también trabajan para fomentar el consenso entre sus estados miembros con respecto a objetivos, compromisos y normas comunes, y pueden ayudar a normalizar los métodos de investigación y recolección de datos en los ámbitos regional y subregional. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) es un ejemplo de liderazgo multilateral donde la formación de consenso derivó en la elaboración y adopción de un nuevo instrumento regional vinculante. La Convención de la ASEAN contra la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que entró en vigor el 8 de marzo de 2017, proporciona un marco para los estados miembros a través del cual las fuerzas del orden pueden cooperar directamente con relación a casos de trata de personas. Los foros multilaterales también ofrecen un medio para que los estados miembros, la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y los sobrevivientes intercambien información sobre experiencias y dificultades, incluso sobre la identificación de asuntos nuevos y emergentes en relación con la trata de personas.

Como en todos los aspectos de la lucha contra la trata de personas, la colaboración puede potenciar los conocimientos, los recursos y la capacidad, lo que produce mejores resultados en la aplicación de la ley y la protección de las víctimas.

Conclusión

La trata de personas es un atentado a la dignidad humana y debería penalizarse según corresponda. Ningún gobierno puede responsabilizar a los tratantes ni abordar las necesidades de las víctimas sin legislación rigurosa e integral contra la trata de personas, sin una capacidad policial y judicial sólida financiada con recursos adecuados y sin un sistema judicial informado. Las víctimas de la trata merecen acceso oportuno y pertinente al sistema judicial, a través de un sistema que respete el estado de derecho y los derechos procesales. Sin estas medidas, la trata de personas seguirá prosperando.

Si bien los gobiernos no pueden hacer desaparecer el dolor y la humillación a los que las víctimas se enfrentan, sí pueden intentar reparar esos agravios por medio del reconocimiento oficial de las injusticias cometidas además de enjuiciar, condenar y sentenciar a los tratantes y a todos aquellos que sean cómplices de la trata de personas. Al tomar estas medidas, los gobiernos proporcionan justicia a las víctimas, establecen sociedades más estables para salvaguardar a las personas vulnerables y colaboran para lograr un mundo sin esclavitud moderna.

Metodología

El Departamento de Estado de los EE. UU. ha preparado el presente informe con datos de las embajadas de los Estados Unidos, funcionarios del gobierno, organizaciones internacionales y no gubernamentales, informes publicados, artículos de prensa, estudios académicos, viajes de investigación a todas las regiones del mundo e información enviada a tipreport@state.gov. Esta dirección electrónica proporciona un medio por el cual organizaciones y personas pueden proporcionar información al Departamento de Estado sobre el progreso de los gobiernos en la resolución del problema de la trata de personas.

Las misiones diplomáticas y entidades de los Estados Unidos informaron sobre la situación de la trata y las medidas de los gobiernos para combatirla, basándose en una investigación a fondo que incluyó reuniones con una gran variedad de funcionarios gubernamentales, representantes de ONG locales e internacionales, funcionarios de organizaciones internacionales, periodistas, académicos y sobrevivientes. Las misiones de los Estados Unidos en el extranjero se dedican a cubrir temas sobre la trata de personas todo el año. El *Informe sobre la trata de personas* de 2017 cubre la labor de los gobiernos realizada desde el 01 de abril de 2016 hasta el 31 de marzo de 2017.

Colocación en niveles

El Departamento de Estado coloca a cada uno de los países mencionados en el presente informe en uno de cuatro niveles, como lo dispone la Ley de Protección de las Víctimas de la Trata (TVPA). Esta colocación no se basa en la gravedad de la trata en el país sino en el alcance de las labores de los gobiernos para cumplir las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata de personas (véase la página 38 del informe en inglés), las cuales, generalmente, son compatibles con el Protocolo de Palermo.

Si bien el Nivel 1 es el más alto, ello no significa que el país no tenga problemas de trata de personas o que esté haciendo lo suficiente para atender el problema. Más bien indica que ese gobierno reconoce la existencia de la trata de personas, se ha esforzado por combatir el problema y cumple con las normas mínimas de la TVPA. Todos los años, los gobiernos necesitan demostrar un progreso apreciable en la lucha contra la trata para mantener su posición en el primer nivel. En efecto, el Nivel 1 representa una responsabilidad más que una exención. Un país nunca concluye su lucha contra la trata.

Los niveles y la parte narrativa del *Informe sobre la trata de personas* de 2017 evalúan lo siguiente:

- promulgación de leyes que prohíben formas graves de trata de personas, tal como las define la TVPA, y la disposición de castigos penales por delitos de trata;

- castigos penales por delitos de trata de personas con un máximo de por lo menos cuatro años de privación de la libertad, o una pena más severa;
- aplicación de las leyes contra la trata de personas mediante el enjuiciamiento enérgico de las principales formas de trata en el país y la determinación de sentencias para los delincuentes;
- medidas dinámicas para identificar a víctimas con procedimientos sistemáticos para guiar a las fuerzas del orden y demás socorristas de primera línea que reciben apoyo del gobierno en el proceso de identificación de víctimas;
- financiamiento del gobierno y alianzas con las ONG para dar a las víctimas acceso a la atención médica primaria, asesoramiento y refugio que les permita contar sus experiencias a asistentes sociales y personal de las fuerzas del orden en un ambiente de presión mínima;
- labor de protección a las víctimas que incluya acceso a servicios y refugios sin detención, con alternativas legales al traslado a países en los cuales las víctimas se enfrentarían a represalias o adversidades;
- la medida en que el gobierno se asegura de que las víctimas reciban asistencia legal y de otro tipo y que, de conformidad con la legislación nacional, los procedimientos no perjudiquen los derechos, la dignidad ni el bienestar psicológico de las víctimas;
- la medida por la cual el gobierno se asegura de que la repatriación y la reintegración de las víctimas sean seguras, humanitarias y, en la medida de lo posible, voluntarias;
- medidas gubernamentales para prevenir la trata de personas, incluidos los esfuerzos por frenar las prácticas conocidas como factores que contribuyen a la trata de personas, entre otras, confiscación de los pasaportes de los trabajadores extranjeros por los empleadores y permiso para que los encargados de la contratación de mano de obra cobren cuotas de reclutamiento a los posibles migrantes; y
- medidas gubernamentales para reducir la demanda de actos sexuales con fines comerciales y el turismo internacional con fines de explotación sexual.

La clasificación y la narración en niveles NO se ven afectadas por lo siguiente:

- intentos, por admirables que sean, emprendidos exclusivamente por elementos no gubernamentales en el país;
- eventos de concientización para el público en general, patrocinados por el gobierno o de otro modo, que no tengan vinculación directa con el enjuiciamiento de tratantes, la protección de las víctimas o la prevención de la trata; e
- iniciativas amplias de aplicación de la ley o de desarrollo.

Informe de la Contraloría del Gobierno: “El Departamento de Estado ha mejorado su informe anual pero no explica claramente la colocación en ciertos niveles o algunos cambios”

El 5 de diciembre de 2016, la Contraloría del Gobierno emitió un informe que evaluaba el *Informe anual sobre la trata de personas* (Informe TIP) del Departamento de Estado e hizo varias recomendaciones al Secretario de Estado para mejorar la claridad y la utilidad del Informe TIP. Entre ellas, se recomendaba que el Informe TIP debería explicar más claramente los hechos en los que se basaba para colocar a un país en uno de los niveles. Para ello, la justificación de los niveles para cada país en el Informe TIP de 2017 se presenta en el primer párrafo de la parte narrativa de país y resalta más claramente los elementos en los que se basa cada calificación. Estos cambios tienen la intención de proporcionar claros vínculos entre lo que se expone en la parte narrativa de cada país y su clasificación en un nivel, especialmente cuando un país sube o baja de nivel.

Guía de los niveles

Nivel 1

Países cuyos gobiernos satisfacen plenamente las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata.

Nivel 2

Países cuyos gobiernos no satisfacen plenamente las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata, pero que hacen esfuerzos considerables por cumplirlas.

Lista de vigilancia del nivel 2

Países cuyos gobiernos no satisfacen plenamente las normas mínimas de la TVPA, pero que hacen esfuerzos considerables por satisfacerlas, y en los que:

- a) el número absoluto de víctimas de formas graves de trata es muy elevado o aumenta considerablemente;
- b) no se presentan pruebas de intensificación de los esfuerzos para luchar contra las formas graves de la trata de personas con respecto al año anterior, incluidos el aumento de investigaciones, enjuiciamientos y condenas por delitos de trata, el aumento de la asistencia a las víctimas y reducción de las pruebas de complicidad en formas graves de trata cometidas por funcionarios de gobierno; o
- c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para satisfacer las normas mínimas se fundamentó en compromisos contraídos por el país de adoptar *medidas complementarias en el año siguiente*.

Nivel 3

Países cuyos gobiernos no satisfacen plenamente las normas mínimas de la TVPA ni hacen esfuerzos considerables por satisfacerlas.

La TVPA enumera otros factores que se pueden considerar para determinar si un país debería estar en el Nivel 2 (o en la Lista de vigilancia del Nivel 2) y no en el Nivel 3. Primero, hasta qué punto el país es un país de origen, tránsito o destino para las formas graves de trata; segundo, el alcance por el cual el gobierno del país no satisfice las normas mínimas de la TVPA y, especialmente, la medida en que los oficiales o funcionarios públicos han sido cómplices en las formas graves de trata; y tercero, las medidas razonables que el gobierno necesitaría adoptar para cumplir con las normas mínimas conforme a los recursos y capacidad del mismo para abordar y eliminar las formas graves de trata de personas.

Una enmienda de 2008 a la TVPA estipula que cualquier país que haya estado en la Lista de vigilancia del Nivel 2 durante dos años consecutivos y que, por lo demás, podría seguir en la misma lista de vigilancia del Nivel 2 el año siguiente, será asignado al Nivel 3 en el tercer año. Esta disposición sobre el descenso automático entró en vigor en el informe de 2013. El Secretario de Estado está autorizado para eximir al país del descenso automático si hay pruebas fidedignas de que la exención se justifica porque el gobierno ha elaborado un plan escrito que, de ponerse en práctica, constituiría un esfuerzo considerable por satisfacer las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata. El Secretario solo puede conceder esta exención por dos años consecutivos. Al cabo del tercer año, el país debe ascender al Nivel 1 o 2 o descender al Nivel 3. Los gobiernos sujetos a la disposición sobre el descenso automático aparecen identificados como tales en las narrativas de los países.

Restricciones de financiamiento para los países en el Nivel 3

De conformidad con la TVPA, los gobiernos de los países clasificados en el Nivel 3 pueden verse sujetos a ciertas restricciones en materia de asistencia, por medio de las cuales el Presidente puede decidir no prestar asistencia externa no humanitaria ni relacionada con el comercio por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Además, el Presidente puede optar por retener el financiamiento para la participación de funcionarios o empleados gubernamentales en programas de intercambio educativo y cultural en ciertos países en el Nivel 3. Con arreglo a la TVPA, el Presidente también puede dar instrucciones al director ejecutivo en los Estados Unidos de cada banco de desarrollo multilateral y del Fondo Monetario Internacional para que voten en contra de cualquier préstamo u otras formas de empleo de los fondos de las instituciones, y desplieguen sus mejores esfuerzos para denegarlos, a un país designado en el Nivel 3 para casi

cualquier fin (salvo para la asistencia humanitaria y la relacionada con el comercio y, en ciertos casos, con el desarrollo). Por otro lado, el Presidente puede suspender la aplicación de las restricciones precedentes si se determina que la prestación de esa asistencia a un país en el Nivel 3 promovería los fines de la TVPA o, si de otra manera, redundaría en beneficio del interés nacional de los Estados Unidos. La TVPA también autoriza al Presidente a exonerar al país de las restricciones de financiamiento si ello fuese necesario para evitar efectos adversos graves entre las poblaciones vulnerables como las mujeres y los niños.

Las restricciones de financiamiento correspondientes se aplicarán en el próximo año fiscal, que comienza el 01 de octubre de 2017.

Ninguna clasificación por niveles es permanente. Todos los países, incluidos los Estados Unidos, pueden mejorar. Todos los países deben mantener y aumentar constantemente su labor de lucha contra la trata de personas.