

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
No. 14, junio 2014
Quito - Ecuador.

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

www.revistaurvio.org.ec

www.relasedor.org

Indexación

URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red latinoamericana de seguridad
y delincuencia organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, Sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
Hugo Frühling, PhD (Chile)
Dra. Sara Makoswki (México)
Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

Dr. Fredy Rivera Vélez (Ecuador)
Mtr. Gilda Guerrero (Ecuador)
Dr. (c) Marco Córdova (Ecuador)
Mtr. Ingrid Rivera (Guatemala)
Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera Vélez

Editor General de URVIO

Mstr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

Mstr. Martin Scarpacci

Fotografías

Irerí Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

FLACSO Ecuador

Editora de estilo

María Gabriela Chauvin

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.edu.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14

Presentación 7-10

Tema central

La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013):
una política sin acabar 12-27
Vanessa Montenegro / Guillaume Fontaine

Aspectos fundamentales sobre la Trata de Personas.
Algunas particularidades del caso argentino 28-47
Cecilia Della Penna

El imaginario social detrás de la trata en los medios de comunicación. 48-67
Lizeth Danesa Lema Matehu

La trata de mujeres con fines de Explotación Sexual
en la Región de la Triple Frontera. 68-78
Georgina María Barvinsk

Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra
la trata de personas en Ecuador. 79-92
Adriana Montenegro Braz / Argentina Santacruz

Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala 93-103
María Eugenia Martínez de Ita / Regina Isabel Hernández Gutiérrez

Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas
en el ordenamiento jurídico ecuatoriano 104-119
Adriana Monesterolo Lencioni / Efrén Guerrero Salgado

Misceláneo

- La privatización de la seguridad en la región andina:
desde el epicentro colombiano, alertas para la región 121-133
Carla Paola Burbano Hinojosa

Entrevista

- La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación.
Entrevista a Rosilyne Borland 135-138
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseñas

- La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado
y cómo contener su expansión*, de Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores). 140-142
Rodrigo Cárcamo Hun

- Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*,
de Gustavo Eduardo Aboso 143-145
Carlos Brito Siso

- Manual de intervención en la trata de personas*, de Lourdes Margarita Barboza
y Teresa Martínez 146-147
José Vicente Caballero Quinónez

- Política editorial. 149-150



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14

Presentation. 7-10

Central topic

The Fight Against Human Trafficking in Colombia (2008-2013):
an Unfinished Policy 12-27
Vanessa Montenegro / Guillaume Fontaine

Key Aspects about Human Trafficking. Some Peculiarities about
the Argentine Case 28-47
Cecilia Della Penna

Media's Social Image and Human Trafficking Discourse 48-67
Lizeth Danesa Lema Matehu

Women Trafficking for Sexual Exploitation in the Tri-Border Area 68-78
Georgina María Barvinsk

A Path Made by Walking. The Construction of Public Policy
against Human Trafficking in Ecuador. 79-92
Adriana Montenegro Braz / Argentina Santacruz

Women Trafficking for Sexual Exploitation in Tlaxcala. 93-103
María Eugenia Martínez de Ita / Regina Isabel Hernández Gutiérrez

State's Systemic Response to Human Trafficking
in Ecuadorian Legislation 104-119
Adriana Monesterolo Lencioni / Efrén Guerrero Salgado

Miscellaneous

- Security Privatization in the Andean Region: Alerts for the Region
from Colombia's Epicenter 121-133
Carla Burbano

Interview

- Human Trafficking in Latin America: its Problematic Treatment and Identification
Interview to Rosilyne Borland 135-138
Jenny Pontón Cevallos

Books reviews

- La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado
y cómo contener su expansión*, de Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores). 140-142
Rodrigo Cárcamo Hun

- Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*,
de Gustavo Eduardo Aboso 143-145
Carlos Brito Siso

- Manual de intervención en la trata de personas*, de Lourdes Margarita Barboza
y Teresa Martínez 146-147
José Vicente Caballero Quiñónez

- Editorial policy 149-150

Presentación

Presentation

La trata de personas es uno de los temas que concita un debate especializado en las ciencias sociales y en el campo específico de los derechos humanos y la seguridad. Este tipo de actividad ilegal que algunos han considerado como nueva forma de esclavismo ha sido definida como un delito de lesa humanidad porque atenta contra la libertad y la dignidad de las víctimas y porque articula una serie de racionalidades criminales con capacidad de penetrar y vulnerar a Estados, gobiernos y sociedades. Por esa razón y como respuesta a este fenómeno, se han acordado y constituido internacionalmente capacidades institucionales y normativas para luchar contra este flagelo social. Pese a ello, la trata de personas es una actividad ilegal altamente lucrativa que se sitúa, junto al tráfico de personas, como la segunda economía criminal más rentable del planeta por debajo del tráfico de drogas.

América Latina no escapa a esta problemática ya que, en sus distintos territorios, se articulan corredores geográficos especializados en el tráfico de personas donde operan mafias con la complicidad de las autoridades de control. De hecho, varios países constituyen sitios de origen, tránsito y destino tanto a nivel nacional como internacional. La región se destaca por ser una zona donde existe explotación sexual de mujeres y niñas o adolescentes. Además que durante las últimas décadas se ha experimentado un auge en la industria del turismo sexual en varios países del mundo con alto poder adquisitivo.

La trata de personas es definida como el reclutamiento, captación, transportación, transferencia, acogida (explotación) de personas, mediante el uso o amenaza de la fuerza, coerción, abducción, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad o por medio de pagos o beneficios a las personas en control de la víctima, con el propósito de explotación sexual, laboral o mendicidad. Por lo tanto, se trata de una actividad ilegal atravesada por complejas aristas sociales, culturales, institucionales y criminales que hacen de este fenómeno un desafío importante para los estudios de seguridad en la región.

En este contexto, el presente número de URVIO aporta elementos para debatir sobre esta problemática en América Latina bajo los siguientes lineamientos: 1) Descripción y estudio de problemáticas sobre trata de personas a nivel regional, subregional, nacional y

local que dimensionen la complejidad social y vulneración de derechos en el origen, tránsito o destino de las víctimas. 2) Análisis de políticas y aplicación de campos normativos nacionales y locales para la lucha contra la trata de personas. 3) Exposición de las dimensiones culturales, dinámicas sociales, flujos, lógicas económicas o *modus operandi* de redes criminales dedicadas a la trata de personas.

En la sección central de esta revista sobre trata de personas se presentan siete artículos. El primero es realizado por Vanessa Montenegro y Guillaume Fontaine, y se denomina “La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar”. En esta investigación se analiza la gobernanza del problema de la trata de personas en Colombia con especial énfasis en el departamento de Nariño, argumentando que las tensiones tradicionales entre seguridad y derechos humanos afecta la estrategia y coherencia de implementación de política, lo que origina problemas de coordinación, complementariedad territorial y consistencia entre los instrumentos de política a nivel local y nacional. De igual forma, se sugiere que para una correcta implementación de estos programas se requiere de ingentes esfuerzos de articulación y coordinación entre el Gobierno central y organismos seccionales, como aquellos involucrados en los “comités departamentales”. El artículo es un excelente medio para conocer la dinámica del abordaje institucional en Colombia sobre el problema de trata de personas y, al mismo tiempo, una valiosa herramienta de consulta metodológica sobre la aplicación del concepto de gobernanza en el análisis de política pública.

El segundo artículo es el trabajo producido por Cecilia Della Penna denominado “Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Particularidades del caso argentino”.

En este estudio se presenta una exploración teórica donde se da a conocer el debate sobre los principales factores involucrados en la actividad de la trata de personas, diferenciando fundamentalmente entre lo que se considera factores necesarios y factores propiciadores del desarrollo, expansión y profundización del fenómeno criminal. Luego se hace un repaso histórico de la trata y un punteo sobre los hitos normativos contra este problema en Argentina y se describen las manifestaciones y características más importantes del fenómeno, primando, por ejemplo, el tráfico y la modalidad de explotación sexual de mujeres y niñas. Un aspecto notable en este artículo es el rescate del rol de la sociedad civil en la generación instrumentos normativos, institucionales y agendas de política pública para la prevención, combate y asistencia a víctimas de trata de personas en Argentina. Por esta razón, es un excelente aporte para el conocimiento de la problemática de la trata de personas en ese país y el rol de la política pública.

El tercer aporte es realizado por Lizeth Danesa Lema Matehu y se denomina “El imaginario social detrás de la trata en los medios de comunicación”. En este trabajo se analiza críticamente la representación mediática que hacen los medios de comunicación sobre la problemática de la trata de personas en Ecuador a través de la revisión de medios periodísticos digitales e institucionales nacionales. Con ello se busca demostrar cómo la representación mediática de este fenómeno está atravesada por la narrativa sensacionalista, securitista y criminalizante del problema, lo que impide una adecuada visibilización de las complejidades sociales, culturales y económicas de las poblaciones expulsoras, receptoras y de tránsito como Ecuador. La originalidad de los planteamientos de esta autora es una

valiosa contribución que permite mirar cómo los estereotipos mediáticos creados alrededor del fenómeno de la trata de personas impiden a la sociedad y a la generación de política tener una mirada integral del problema. La estrategia metodológica y el uso de fuentes de información cualitativos y cuantitativos también se destacan como un aporte sustancial de este trabajo.

El cuarto artículo producido por Georgina María Barvinsk se titula “La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera”. En este trabajo la autora estudia la proliferación de la problemática criminal de la trata de personas en la zona fronteriza de Argentina, Paraguay y Brasil, configurada por el abandono sistemático de esos territorios por parte de los Estados en el marco del fin de la amenaza de las guerras convencionales y el surgimiento de procesos de integración comercial como el Mercado Común del Sur (Mercosur). El hallazgo más importante de este artículo es relacionar o asociar aspectos económicos, sociales y políticos como factores explicativos de las fases criminales de la trata de personas. Así, se asocia la vulnerabilidad económica con la fase de captación, la vulnerabilidad social con la fase de explotación y la vulnerabilidad política dentro de la fase de tránsito. Una política coherente destinada a erradicar este fenómeno debe dar fe de esta complejidad con el fin de desarrollar medidas que comprendan integralmente la complejidad del problema.

El quinto artículo presentado como tema central en esta publicación de URVIO es realizado por Adriana Montenegro Braz y Argentina Santacruz, y se denomina “Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador”. Este estudio de caso cuenta la expe-

riencia del proceso de construcción de política pública contra la trata de personas en los municipios de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote, en Ecuador, durante el período 2011-2013. La relevancia de este trabajo es fundamental pues describe una alternativa exitosa, hecha al andar, de construcción de política pública antitrata desde los gobiernos locales con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esto, como se señala en el artículo, puede ser una salida a tomar en cuenta frente a las dificultades encontradas en la aplicación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral en Ecuador.

El sexto aporte se titula “Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala”, y es escrito por María Eugenia Martínez de Ita y Regina Isabel Hernández Gutiérrez. Las autoras encuentran que la modalidad de trata de mujeres con fines de explotación sexual es la forma más común del delito de trata de personas en esta localidad mexicana, aupado por el predominio de una creciente industria del turismo con fines sexuales. Al definirla como una nueva forma de esclavitud, la explotación de mujeres con fines sexuales se explica por la intersección entre sociedades caracterizadas por sistemas parentales de patriarcado y el capitalismo vía la acumulación por desposesión. Este estudio de caso sobre la realidad de este pequeño Estado mexicano remite al conocimiento de las características de uno de los territorios más afectados por esta práctica de crimen organizado a nivel de país.

Por último, el séptimo artículo “Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” elaborado por Adriana Monesterolo Lencioni y Efrén Guerrero Salgado ofrece una

interpretación crítico jurídica acerca del cumplimiento del Estado de sus responsabilidades constitucionales en materia de prevención y atención del delito de trata de personas. En este escenario se comparan los instrumentos jurídicos internacionales suscritos en la Convención de Palermo con la Constitución de 2008 en Ecuador. Se evalúan así las capacidades institucionales que tiene el Estado para dar una respuesta integral de política pública a esta problemática. El análisis jurídico es pieza fundamental de todo sistema de persecución y sanción de estos delitos así como la garantía de protección y restitución de derechos a víctimas.

La revista complementa su tema central con una entrevista realizada por Jenny Pontón a Rosilyne Borland denominada “La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación”. Las opiniones vertidas por la experta en la materia conducen a tener una comprensión global del problema de la trata de personas en la región y, por lo tanto, un corolario a las visiones o hallazgos expuestos en los artículos de la sección central.

Adicionalmente URVIO cuenta con una sección de Misceláneos donde se presenta el trabajo “La privatización de la seguridad en la región andina: desde el epicentro colombiano, alertas para la región”, escrito por Carla Burbano. Este documento alerta sobre los riesgos que supone la necesidad de adoptar un enfoque transnacional para resolver los problemas de inseguridad en la región, al demostrar que

no solo los actores no estatales de inseguridad en la región andina influyen en la definición de una nueva cartografía de seguridad, sino también los actores no estatales de seguridad, es decir, los Contratistas Militares de Seguridad Privada (CMSP). La relevancia de este artículo radica en la originalidad temática acerca de una problemática poco explorada en la región, así como la estrategia metodológica adoptada para tal efecto, la cual expone una serie de datos útiles como fuente de consulta para el público interesado. Con esto se evidencia la centralidad que adquiere el conflicto colombiano a nivel regional, pues se manifiesta la proliferación casi imperceptible de lo que se conoce como “guerra irrestricta” promovida por Estados Unidos.

Fieles a los objetivos de URVIO, esperamos que las investigaciones seleccionadas para este número contribuyan a la reflexión, el análisis y el debate académico y político, y de quienes hacen política pública y opinión pública especializada sobre el complejo problema social de la trata de personas. Una política integral contra este problema debe involucrar también una recurrente generación de conocimientos a nivel regional que deben ser puestos a consideración y uso de los distintos actores.

Daniel Pontón C.
Editor de URVIO,
*Revista Latinoamericana de
Estudios de Seguridad*



Tema central

La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar

The Fight Against Human Trafficking in Colombia (2008-2013): An Unfinished Policy

Vanessa Montenegro¹
Guillaume Fontaine²

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: mayo de 2014.

Resumen

La lucha contra la trata de personas plantea dos tipos de problemas de políticas públicas: la defensa de los derechos humanos y la seguridad nacional. El caso colombiano, en especial el departamento de Nariño, ofrece un ejemplo muy ilustrativo de esta dualidad. Analizamos este caso en el marco de las políticas públicas, durante el período 2008-2013, a partir de sus instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. En un primer momento, exponemos el dilema de la gobernanza entre derechos humanos y seguridad a partir de la complejidad del problema de política: dimensiones internacional, nacional y local de la trata de personas, persistencia del conflicto armado, actividades ilícitas, incidencia de la sociedad civil. En la segunda parte, analizamos los instrumentos de la política colombiana antitrata en su doble dimensión sustantiva (que denota una preferencia por la seguridad a nivel nacional y en los acuerdos de cooperación binacional) y procedimental (que muestra una preferencia por los derechos humanos a nivel local y en los procesos de cooperación fronteriza), que caracterizan el estilo de implementación de esta política. Nuestro estudio muestra que la política colombiana de lucha contra la trata de personas padece de inconsistencias entre sus instrumentos y de un problema crónico de coordinación burocrática que afecta el estilo de implementación de la política.

Palabras clave: trata de personas, Colombia, instrumentos de políticas públicas, derechos humanos, seguridad.

Abstract

The struggle against human traffic raises two kinds of policy problems: the defense of human rights and national security. The Colombian case, especially in the department of Nariño, offers quite an illustrative example of this duality. We analyze this case from the framework of public policies policy during the 2008-2013 period, throughout its instruments of information, authority, treasure and organization. First, we expose the human rights versus security governance dilemma, starting from the complexity of the policy problem: international, national and local dimensions of human traffic, protracted armed conflict, illegal activities, civil society incidence. Then we analyze the instruments of the Colombian policy against human traffic in their substantive dimension (which shows a preference for security at a national level and through bilateral agreements) and procedimental one (which expresses a preference for human rights at a local level and through the local border cooperation process), which characterize the implementation style of this policy. Our research shows that the colombian policy against human trafficking suffers from inconsistencies between its instruments and from a chronicle bureaucratic coordination problem that affects style of policy implementation.

Keywords: Human Traffic, Colombia, Policy Instruments, Human Rights, Security.

¹ Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (2012-2014), FLACSO, sede Ecuador.

² Doctor en Sociología, Profesor Investigador Titular de FLACSO, sede Ecuador.

Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos lectores anónimos a una primera versión de este artículo, que forma parte de la tesis de Maestría preparada por Vanessa Montenegro.

La trata de personas: entre derechos humanos y seguridad

Por mucho tiempo, el interés en la migración ha tenido un énfasis económico en menoscabo de la dimensión de derechos humanos, a pesar de que la concentración y el trabajo en los derechos de los migrantes constituya la mejor forma para contrarrestar la migración irregular y la trata de personas. Es importante enfatizar en las características de un determinado contexto para prevenir los factores de riesgo de la trata de personas y poner en el centro de las políticas públicas tanto a las víctimas como a los sobrevivientes de este delito. Si bien es cierto que uno de los propósitos de las políticas antitrata es desarticular las redes criminales, uno de sus objetivos primordiales consiste en mejorar la protección, la integridad, la seguridad y la calidad de vida, en particular de las poblaciones más vulnerables (mujeres, niñas, niños y adolescentes).

Cabe plantear la diferencia entre tres conceptos clave que se encontrarán a lo largo del artículo. Uno de ellos es *migración*, que se considera un derecho (Carbonell, 2003) y la opción que elige una persona o grupo de personas para trasladarse de una unidad geográfica hacia otra “a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (Organización Internacional de Migración - OIM). Otro concepto es la *trata de personas*, que constituye un proceso de migración abusivo (Magliano y Clavijo, 2012) y no saludable: es una violación de derechos y en algunos países se ha tipificado como delito. La trata de personas implica algunas acciones como captación, transporte, traslado, acogida y recepción; algunos medios como

amenazas, engaño, fraude, rapto, uso de la fuerza y distintas formas de coacción; y fines como la explotación en diferentes modalidades (UNODC, 2004; Fundación Esperanza, 2003; Corporación Espacios de Mujer, 2011). Por último, el *desplazamiento forzado* es reconocido como delito a nivel nacional e internacional y catalogado como crimen de guerra y delito de lesa humanidad; es de carácter masivo, sistemático, complejo y continuo (Meier, 2007), por lo general, es de índole interna, constituye una forma de migrar dentro del territorio nacional de manera forzosa, configura una de las causas sociales, condición de vulnerabilidad y factor expulsor hacia la trata de personas por la situación de desprotección y desarraigo.

Según el *Informe sobre trata de personas* del Departamento de Estado de Estados Unidos publicado en junio de 2013, las víctimas de trata a nivel mundial ascienden a 27 millones de personas. Solo en 2012 se identificaron 40 mil víctimas de trata de personas según este *Informe*. En los últimos años, los países latinoamericanos se han convertido en países de origen, tránsito y destino, y la mayoría de las corrientes de trata de los países de América se circunscriben a la región; por ejemplo, en América Central para 2007-2010 se detectaron víctimas provenientes sobre todo de América del Norte y América Central, con permanencia y traslado a otros países de la región. De igual manera, las víctimas detectadas en países de América del Sur provenían principalmente del mismo país o de otro país de la subregión. Entre los lugares de origen habituales de víctimas de trata en Europa Occidental y Europa Central se encuentra América con un 7% (UNODC, 2012). Según el *Informe mundial sobre trata de personas* de la UNODC (2012), para el continente ameri-

cano en los años 2007-2010, el porcentaje de adultos respecto al total de víctimas fue del 73%, la mayoría mujeres; los niños, niñas y adolescentes representan el 27% de las víctimas. El porcentaje de condenas fue del 58% para hombres y 42% para mujeres. El trabajo forzado, por su parte, equivalió al 44% de los casos de trata; se estima que existen 2,4 millones de personas obligadas a realizar trabajos forzosos según datos de la OIT, y más de la mitad de los casos están asociados con fines de explotación sexual. Según el informe *Panorama migratorio en América del Sur* (2012), elaborado por la OIM, el 80% de las personas víctimas de trata en Latinoamérica son mujeres, niños y niñas.

La trata de personas plantea un doble problema de políticas públicas, pues afecta los derechos fundamentales de las personas y la seguridad de los Estados. Por un lado, la idea fuerza de la concepción de los derechos humanos es tratar a la persona como sujeto de derecho y no como objeto de asistencia. Por el otro, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo se afianzó con la persecución del delito, el cierre de fronteras, medidas severas para controlar la migración, incremento de penas y, en general, políticas para salvaguardar la soberanía nacional. Esta doble dimensión debe ser enfrentada simultáneamente por cualquier política de lucha antitrata, sin embargo, en la práctica, el énfasis dado a la una o a la otra depende en gran medida del modo de gobernanza que orienta el estilo de implementación de la política (Howlett, 2009), es decir, de la prioridad dada a ciertos problemas y soluciones (Pierre y Peters, 2000), y de las modalidades (horizontal o vertical) de interacciones entre los actores estatales, sociales y económicos (Kooiman, 2002).

En Colombia, el recrudecimiento de la violencia derivada del conflicto civil —especialmente desde la década de los años ochenta— constituye uno de los factores estructurales agravantes de la trata de personas, en particular en los departamentos con mayor presencia de actores armados y donde se desarrollan actividades de uso ilícito como el cultivo de coca. En este sentido, el departamento de Nariño presenta todas las características de un escenario complejo para la política antitrata, que se enmarca actualmente en la Ley Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Ley 985 de 2005), aunque esta no ha sido reglamentada hasta la fecha. Es un espacio de política pública complejo que involucra a varias agencias estatales y actores no estatales —a nivel local y nacional— para implementar diferentes programas (Howlett, Kim y Weaver, 2006), con grados variables de emergencia.

Desde luego, ¿cómo caracterizar el estilo de implementación que determinará en gran parte el éxito o el fracaso de esta política? Asumimos que este estilo depende de la combinación de los instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, en su dimensión sustantiva (la manera en que el gobierno regula la actividad social) y procedimental (la manera en que esta última incide en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil) (Howlett y Rayner, 2006). Nuestra hipótesis es que, en el caso de la política colombiana de lucha contra la trata de personas, existe escasa complementariedad y consistencia entre los instrumentos de política a nivel local y nacional, y su implementación requiere ingentes esfuerzos de articulación y coordinación entre el Gobierno central y organismos seccionales, como aquellos involucrados en los “comités departamentales de lucha contra la trata de personas” (uno de los instrumentos sustan-

tivos), y particularmente, el Comité del Departamento de Nariño (de ahora en adelante, Comité Departamental), creado en 2008.

Para probar esta hipótesis, mostraremos en primer lugar cómo el modo de gobernanza orienta la política pública a partir de la dualidad de la trata de personas en tanto problema de política. En una segunda parte, mostraremos que esta tensión entre seguridad y derechos humanos afecta la coherencia del estilo de implementación de la política y origina problemas de coordinación interinstitucional. Concluiremos con una discusión sobre la consistencia del mix de instrumentos y su incidencia en el estilo de implementación de la política en mención.

La trata de personas como problema de política

Un problema internacional

En el ámbito internacional hay un consenso general en considerar que la trata de personas es un problema multicausal y estructural, donde los factores e intereses que mueven a las organizaciones transnacionales son variados. Con la trata de personas, son vulnerados y violados derechos humanos fundamentales, políticos y civiles, económicos, sociales y culturales. Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los derechos fundamentales transgredidos por la trata de personas son: libertad, dignidad, seguridad, libre circulación; lo que estipula el artículo 4: “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”; artículo 5: no sometimiento a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y

artículo 9: no detención arbitraria, ni desterrado, ni preso.

Esta situación está asociada y es una consecuencia lógica de las actuales formas y políticas de migración, los regímenes laborales y las prácticas discriminatorias, admisibles en algunos contextos. Las políticas de lucha contra la trata de personas se ciñen a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo, promulgado por Naciones Unidas en 2000). Eso ha generado lineamientos que enfrentan la trata alrededor del mundo con la creación de comisiones interinstitucionales, unidades antitrata, planes de acción, sistemas de información y demás.

Es el Departamento de Estado de Estados Unidos que anualmente, desde el año 2001, presenta un *Informe de trata de personas* en el que clasifica a cada país en tres niveles, basándose en el alcance de la acción de los gobiernos para combatir la trata de personas. Se podría decir que antes no se tenía en cuenta la dimensión y el tamaño del problema, lo cual denotaba un enfoque más político que técnico; parece ser que en los últimos años la dinámica misma de la trata de personas ha exigido mayor rigurosidad en la información que el reporte anual suministra. El Departamento de Estado establece unas normas mínimas de las Acciones de Protección frente a la trata de personas (TVPA, por las siglas en inglés de Trafficking Victims Protection Act) en países de origen, tránsito o destino de víctimas, estas son: prohibir y castigar las formas graves de la trata de personas; prescribir sanciones, conforme a los delitos graves; prescribir el cas-

tigo que sea lo suficientemente estricto para disuadir y reflejar adecuadamente la naturaleza atroz del delito; y realizar esfuerzos serios y sostenidos por parte de los gobiernos de los países para eliminar las modalidades de la trata (U.S. Department of State, 2011).

Los gobiernos que cumplen plenamente estos estándares mínimos se ubican en el nivel 1, Chile es el único país sudamericano que se encuentra en este nivel en el año 2014. Colombia durante 13 años consecutivos ha ocupado el nivel 1, sin embargo, en el reporte de 2014 ha bajado y ocupa el nivel 2 al igual que Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay y Argentina. Algunos países se encuentran en lista de vigilancia del nivel 2 como es el caso de Bolivia, Uruguay, Suriname y Guyana. Y los gobiernos que no cumplen plenamente con las normas mínimas y no están haciendo esfuerzos significativos para lograrlo se ubican en el nivel 3, como es el caso de Venezuela, por mencionar solo los países de Sudamérica (U.S. Department of State, 2014). Si bien esta calificación ha configurado un discurso hegemónico a nivel global, es necesario sentar posturas críticas y reflexivas frente a ella y evaluar la información suministrada desde perspectivas comparadas nacionales y locales.

Existen algunas contradicciones en la implementación de las políticas antitrata, entre ellas, la asistencia tardía e insuficiente a las víctimas. La tendencia global que predomina actualmente es la elaboración de legislaciones antitrata desde un enfoque de seguridad de los Estados que combaten el delito, donde prima una lógica policial por encima del reconocimiento de los derechos humanos, la restitución de los mismos a las víctimas, y la generación de procesos de reparación y de garantía efectiva.

Según Bandana Pattanaik, estamos ante un paradigma entrampado que intenta combatir la trata de personas sin cambiar los argumentos

que la sostienen. En este sentido, “los derechos de los migrantes son violados con impunidad tanto por los actores del Estado como por actores civiles” (Pattanaik, 2010). En muchos casos se endurecen las políticas migratorias, lo que genera mayores riesgos y peligros para las personas que, en una especie de bumerán, elevan los índices de corrupción en las dependencias migratorias y control policial, así como el aumento de beneficios económicos para las redes de traficantes de personas.

Un problema nacional

La etapa que antecedió a la reforma constitucional de 1991 en Colombia estuvo marcada por una gran ola de violencia, en un conflicto que lleva más de 60 años hasta la fecha. La Constitución introdujo sustanciales modificaciones en el país, llevando, en particular, a una reforma del Estado. Luego esta fue reformada en 31 oportunidades y se reformularon 54 artículos. Sin embargo, no fue suficiente para impulsar un cambio de paradigma en las políticas públicas, en particular en aquellas que atañen a una resolución del conflicto armado.

A continuación se presentan únicamente tres particularidades que dan cuenta de la violencia que ha sufrido Colombia. Se constituyen en factores colaterales y sirven de telón de fondo en la política antitrata en Colombia. A finales de la década de los años noventa del siglo XX y hasta 2002, la expansión paramilitar alcanzó un récord por el proceso de paz que el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) impulsaba con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (FARC-EP), ante lo cual los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) intensificaron la ola de violencia con persecuciones y masacres.

Por otro lado, el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en un 3,8% y el crecimiento promedio del PIB per cápita en un 2,2% entre 2000 y 2010 fueron el resultado del fortalecimiento de la industria minera, en lugar de un mejoramiento del bienestar humano, mientras se profundizaban las inequidades y la desigualdad en la distribución del ingreso, el acceso a recursos y la vulnerabilidad frente a las crisis en el ámbito financiero y ambiental (Verena, 2013: 131-132). Ciertamente es que el impacto de la pobreza bajó del 49,4% al 37,5% entre 2002 y 2010, sin embargo, el problema persiste desde una perspectiva multidimensional y Colombia se encuentra por encima del promedio de América Latina, lo que evidencia la necesidad de políticas que contribuyan a mejorar la distribución de los recursos y de que haya un mayor traslado de porcentaje de gasto público al gasto social (Lampis, 2011; Verena, 2013). De hecho, la persistencia de la extrema pobreza (16,4% en 2009) sustentó el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos” (DNP, 2011: 335).

De 2007 a 2008, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), hubo un repunte del 24,4% en el número de personas desplazadas internas a nivel nacional debido a la consolidación de nuevos grupos armados al margen de la ley que obedecen al reagrupamiento de facciones de las AUC, conformadas por combatientes que se desmovilizaron; unos no lo hicieron y otros retornaron a las armas.

Dimensionar el fenómeno de la trata de personas de manera cuantitativa e incluso cualitativa a escala nacional es un desafío. Existen problemas en la identificación de la trata así como en la recolección y sistematización de la información: los datos suministra-

dos por distintas agencias son inconsistentes entre sí, esto encuentra explicación en que el fenómeno de trata todavía es invisibilizado y está naturalizado en las comunidades y la sociedad; existen sistemas heterogéneos de registro de información; hay una escasa denuncia por parte de las víctimas y un consiguiente subregistro de casos que configura un obstáculo en la toma de decisión para enfrentar este problema. Según una investigación realizada por la Universidad de los Andes con la OIM —que retoma datos del Ministerio de Relaciones Exteriores suministrados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer—, entre 2006 y 2010 se presentaron 211 casos de trata externa en Colombia. Ahora bien, el Centro Operativo Anti-Trata (COAT) reporta 376 casos en el mismo período. Estos últimos datos parecen inconsistentes, pues algunos casos no constituían delitos de trata, faltaban datos de la víctima y no se había constatado la veracidad de la información (Vargas y otros, 2011).

Con la ratificación de 14 instrumentos internacionales en materia de migración y derechos humanos y la promulgación de la Ley 985 de 2005, el Estado colombiano parecería haber asumido la lucha antitrata como una prioridad de la agenda de políticas. Sin embargo, en materia de garantía de derechos y cumplimiento de la normatividad, la información reportada por las instituciones a cargo es inconsistente y no permite visibilizar la magnitud del problema de trata de personas, la protección de las víctimas y la judicialización de los tratantes.

Un problema local

Nariño cuenta con 64 municipios y para el año 2014, según proyecciones del Departamen-

mento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Censo 2005, tiene una población de 1,7 millones de habitantes, aproximadamente un 48% en cabeceras municipales y un 52% en el resto del departamento. Nariño está ubicado en el suroccidente del país, ocupa una posición política particular, es departamento fronterizo con Ecuador y colinda, al oeste, con el océano Pacífico. Es la primera conexión con el interior del país desde el suroeste colombiano y uno de los principales corredores de salida al mar para el tráfico de personas, armas, drogas e insumos para el procesamiento de coca (Bernal, 2009: 60).

Según investigaciones nacionales en el ámbito de trata, Nariño está entre los departamentos con mayor concentración de origen de trata interna (junto con Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar y Risaralda), especialmente en el corredor Pacífico, y también se constituye en uno de los departamentos de tránsito y destino de las víctimas de trata.

La bonanza de la coca en la década de los años ochenta y noventa ya había tenido incidencia en Nariño, y esta se incrementó con la implementación del Plan Colombia y los programas de fumigación de cultivos de uso ilícito en el Putumayo, que se trasladaron a Nariño en los años 1999-2000. La expansión de los grupos armados al margen de la ley en los años 2000-2002 (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), AUC y grupos de nueva reconstitución como las Bandas Criminales (BACRIM) se tradujo en un aumento de los homicidios por el interés del dominio territorial que provocó el escalonamiento y recrudecimiento del conflicto asociado al narcotráfico, al tráfico de armas y a la trata de personas.

La notable expansión de los cultivos de coca, sumada al control territorial, acompa-

ñaron el desplazamiento de 87.644 personas entre 2001 y 2007 (Bernal, 2009: 103). En 2012, se registraban 26.610 desplazados en Nariño a raíz de 20 desplazamientos masivos (el doble de los registrados en 2011) y dos desplazamientos múltiples que sucedieron en la Costa Pacífica Nariñense, el Pie de Monte Costero y la parte norte de la zona de Cordillera, constituyéndose en una de las condiciones de vulnerabilidad y en una de las causas para que se produzca la trata de personas.

La complejidad del espacio de política

La multiplicación de los instrumentos sustantivos

Como ya se mencionó, la política colombiana de lucha contra la trata de personas se enmarca en la Ley 985 de 2005. Los artículos 12 y 13 de esta ley establecen que el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños –que fue creado por el Decreto 1974 de 1996– adquiere la cualidad de Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y es el organismo consultivo del Gobierno nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Tiene la potestad de promover la creación de comités departamentales y municipales contra la trata, presididos por los correspondientes gobernadores y alcaldes. La Estrategia Nacional es la base para la formulación de los planes de acción a nivel local, de acuerdo con las particularidades del territorio y la población.

De acuerdo con la Ley 985 de 2005, se crearon comités departamentales y municipa-

les contra la trata de personas para promover la generación de espacios de concertación con las autoridades competentes a nivel municipal y departamental, acciones de articulación y enlace que respondan al proceso de descentralización de la política pública. El informe presentado por Colombia ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2009 indica que se dio un impulso preventivo a las entidades territoriales para la conformación de los comités departamentales en contra de la trata de personas y la divulgación de la estrategia nacional bajo los enfoques de derechos, la perspectiva de género, el enfoque de protección integral y territorial. Para mayo de 2014, Colombia tiene conformados 32 comités departamentales y 48 municipales. El Comité Departamental en Nariño fue creado por ordenanza No. 018 del 3 de julio de 2008.

El desafío para la mayoría de departamentos en Colombia es incluir en los planes de desarrollo locales el tema migratorio y articularlo con la política nacional, principalmente en zonas fronterizas y de alta concentración de migrantes, como lo resalta la investigación de la OIM sobre el panorama migratorio en América del Sur (OIM, 2012). El Departamento de Nariño, con su actual Plan de Desarrollo 2012-2015 “Nariño Mejor”, incluye el tema migratorio pero sin articularlo a la política nacional; específicamente, el tema de trata de personas se encuentra en el eje “Nariño seguro y convivencia pacífica”, con el programa “Seguridad como bien público” y el subprograma “Fortalecimiento y coordinación institucional para la seguridad ciudadana y la justicia”.

Colombia cuenta con un sistema de información: el Centro Operativo Anti-Trata (COAT), en el que se procura registrar todos los casos de trata que se presentan en el país

para darles seguimiento. Al respecto, se obvian a menudo los procedimientos formales de comunicación entre las agencias involucradas en la atención a personas víctimas de trata como por ejemplo las que operan en la frontera colombo-ecuatoriana con las nacionales ubicadas en Bogotá, capital política. Debido a casos de víctimas de trata que se han presentado y según testimonio de funcionarios públicos que operan a nivel local, por falta de celeridad en la respuesta de las instancias nacionales, las locales llevan a cabo la ruta de atención regional, dando prioridad a la asistencia y protección a las víctimas. Adicional a esto, existe una línea nacional de atención a la ciudadanía para reportar casos de trata. De junio de 2011 a diciembre de 2013, se atendieron 38.876 llamadas (con 9.713 llamadas en el primer semestre de 2013, que conllevaron a la investigación de 18 casos).³

Los instrumentos financieros son más precarios, pues la asignación presupuestaria es muy baja a nivel nacional, regional y casi inexistente a nivel municipal. El artículo 20 de la Ley 985 de 2005 establece que el Ministerio del Interior administrará una cuenta especial —a través de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas— cuyas fuentes específicas serán: las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional; el producto del delito de lavado de activos por trata de personas; las donaciones y los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional (Ley 985 de 2005, artículo 20: 13). Esta cuenta se abrió en 2008, pero sin fondos. En la práctica, las acciones de instituciones que enfrentan la trata de personas no cuentan con rubros particulares ni de funcionamiento ni de inversión;

³ Ministerio del Interior y Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, respuesta a oficio, 2 de mayo de 2014.

estas se cubren de forma global mediante otras líneas presupuestarias.⁴ A nivel municipal, las partidas que se asignan no están claras. Por ejemplo, en 2009 la Subsecretaría de Seguridad y Justicia del municipio de Pasto –como parte del Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas– no contaba con medios ni recursos para atender a las víctimas de trata y rebasó su capacidad de atención a víctimas de desplazamiento forzado.⁵ A finales de 2012, empezó a funcionar un refugio de emergencia dedicado al tráfico de personas en Bogotá, al cual el Gobierno proporcionó 22 mil dólares americanos y una organización internacional otros 20 mil dólares americanos para servicios de emergencias. Ciertas ONG y algunos funcionarios locales afirman que la financiación por parte del Gobierno a la asistencia de víctimas fue mínima y que, en varias ocasiones, las autoridades pusieron en situación de riesgo la seguridad de las víctimas debido a los retrasos burocráticos en la prestación de la asistencia (U.S. Department of State, 2013).

En el ejercicio fiscal 2013, el Ministerio del Interior trasladó parte de sus recursos de funcionamiento a la activación del Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, creado mediante Decreto 4319 de 2006 (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Naciones Unidas, 2012). En mayo de 2013, el Ministerio del Interior y UNODC firmaron un convenio de cooperación por 1.847 millones de pesos (unos 980 mil dólares americanos) para combatir la trata de personas que contempla estrategias de investigación

y judicialización, así como el fortalecimiento del accionar de los 32 consejos de seguridad y los comités de orden público.

La Estrategia Nacional 2013-2018 sigue adoptando un enfoque de derechos, territorial y de género, pero desagrega el enfoque integral en el diferencial, que incluye el ciclo de vida y lo étnico, además del enfoque psicosocial que incluye la interacción entre lo social, lo psicológico y lo cultural o antropológico. Se incluyen dos ejes transversales: la coordinación interinstitucional y sostenibilidad por un lado, y el seguimiento y evaluación por otro. Por último, se establece el eje de generación y gestión del conocimiento aparte de los cuatro existentes (prevención, asistencia y protección, cooperación internacional, investigación y judicialización).

Un logro que se ha obtenido y hace parte de los instrumentos binacionales cruciales en materia de trata de personas entre Colombia y Ecuador es el Memorando de Entendimiento para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y Asistencia y Protección a las Víctimas de la misma, firmado en septiembre de 2012 entre los ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia, el cual ha tenido seguimiento en el Primer Encuentro Binacional llevado a cabo en marzo de 2013, organizado por las instituciones nacionales de cada país. En el mismo orden de ideas, vale mencionar los acuerdos relacionados con la delincuencia organizada transnacional y la trata de personas a los que llegaron los presidentes Rafael Correa y Juan Manuel Santos en la Declaración Conjunta Presidencial realizada en el Encuentro de Presidentes y Segundo Gabinete Binacional a finales de 2013. Estos acuerdos contemplan la formalización de cuatro pasos fronterizos (de 43) y la identificación de las acciones específicas para la prevención y combate

4 Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, Fundación Mariano Ospina Pérez, 2013.

5 Acta del 22 de mayo de 2009, Comité Departamental Nariño.

de la trata en 2014. Por último, en el ámbito de la coordinación binacional, se destaca el Convenio de Cooperación Intergubernamental de Seguridad y Defensa entre la Policía Nacional y la Fuerza Militar en Ecuador y Colombia (suscrito en enero de 2014), lo cual confirma el predominio del enfoque de seguridad como estrategia primordial en el territorio, que se emparenta con el componente económico y geopolítico al combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, el contrabando de hidrocarburos, la minería ilegal, el tráfico de drogas, el terrorismo, entre otros. Para contrarrestar los delitos y los hechos criminales, utilizarán sistemas de información, de prevención, persecución y ejecución de operación, coordinados por aire, mar y tierra, y también jornadas cívicas binacionales.

La inconsistencia de los instrumentos procedimentales. Débil coordinación burocrática

Los cambios de política a nivel departamental se relacionan con los procesos de aprendizaje que han tenido los últimos gobiernos departamentales en Nariño, en las administraciones de Navarro Woolf (2008-2011) y Raúl Delgado (2012-2015). En ellas ha habido asimilación de nuevos conceptos y aprehensión de nuevos estudios internacionales que atribuyen una perspectiva más amplia y compleja sobre el fenómeno de trata. La articulación interinstitucional jugó un papel relevante, especialmente en el primer período gubernamental.

Inicialmente el Comité Departamental experimentó cierto éxito. Sus acciones fueron reconocidas por el Ministerio del Interior y la UNODC en los Encuentros Departamentales de Comités durante dos años consecuti-

vos (2009 y 2010), donde obtuvo el primer puesto de los comités departamentales a escala nacional. Luego se ubicó entre los cinco mejores puestos en 2011 por buenos resultados en su gestión. Incluyó a autoridades de municipios principales de Nariño como Ipiales –ciudad de tránsito que conecta a Colombia con Ecuador por la zona andina– y Tumaco –zona portuaria que colinda con la provincia de Esmeraldas y San Lorenzo en Ecuador–. Estos tramos son los más concurridos y constituyen las rutas principales por las que transitan las víctimas tras las huellas de la trata. Luego se incluyeron también a municipios cercanos a la frontera con Ecuador como Cumbal y Ricaurte. Al ser la frontera colombo-ecuatoriana altamente porosa y al contar con más de 40 pasos informales, es necesario que las autoridades conozcan de cerca la problemática de la trata de personas y las acciones articuladas que se pueden emprender para contrarrestarla. Finalmente se incorporaron los delegados departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la oficina de Turismo, instancias que están relacionadas con la prevención de la trata y la protección de las víctimas; así se emite la ordenanza 012 del 19 de agosto de 2010.

La creación del Comité Departamental propició un cierto grado de cohesión entre los delegados de las instituciones que lo conforman a pesar de su constante rotación. Esta cohesión se materializó en particular en la consolidación de una ruta departamental interinstitucional de asistencia inmediata para la atención a víctimas a partir de los avances que se han dado a nivel nacional; no obstante, con el transcurrir de los años, la misma ha presentado anomalías. Si bien las rutas de asistencia inmediata y mediata se encuentran a cargo del Gobierno nacional, se espera que operen con

mayor fuerza para la nueva implementación de la Estrategia Nacional en un nivel descentralizado, y puedan operar a través de convenios o contrataciones de servicios con ONG o entidades especializadas.

La ruta departamental fue construida localmente con las instituciones y organizaciones que conforman el Comité y con el apoyo técnico de la OIM. Contempla acciones como el alojamiento temporal, atención médica, psicosocial y jurídica, condiciones de seguridad y, si cabe el caso, recursos necesarios para el viaje de retorno de las víctimas al país o ciudad de origen. Esto implica una coordinación interinstitucional e intersectorial que se estipula como eje transversal dentro del Plan de Acción departamental de lucha contra la trata de personas de acuerdo con la política nacional y los mandatos internacionales. Su construcción arrancó con la institucionalización de los procedimientos que permitieron la liberación de 18 mujeres enroladas en un prostíbulo quiteño en 2008, luego con la liberación de 21 mujeres secuestradas en el Ecuador en 2009. En ese entonces el departamento de Nariño contaba con la voluntad política de algunas instituciones que hacían parte del Comité Departamental. La “Ruta de asistencia en emergencia para trata externa”, que se había diseñado en el Comité Departamental, develó medianamente, en su momento, un trabajo de coordinación interinstitucional.

En el período de gobierno departamental 2008-2011, esta ruta se fortaleció. Se llevaron a cabo programas anuales de capacitación por parte de organismos internacionales, se desarrollaron encuentros binacionales y el departamento de Nariño en cabeza del Comité Departamental tuvo la oportunidad de articular acciones con instituciones que

operan en la frontera norte de Ecuador. Sin embargo, al momento de realizar los encuentros binacionales, se padeció las consecuencias de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador en 2008 (tras la incursión del Ejército colombiano en territorio ecuatoriano para intervenir un campamento de las FARC-EP) y la agudización de la militarización de la frontera norte por parte de Ecuador. Pese al reestablecimiento de las relaciones diplomáticas en 2010, los esfuerzos regionales en el tema de trata no fueron reconocidos por los gobiernos nacionales. Desde luego no se acordó la realización de los encuentros binacionales desde el nivel central a través de la Cancillería de Colombia, lo cual dejó ver un deslinde y falta de articulación entre las instituciones del nivel regional y nacional. No obstante, en esta administración (2008-2011) se trabajó mancomunadamente a nivel binacional en tres encuentros que, de manera informal, ayudaron a promover la Mesa Técnica Binacional y la Red Binacional Colombo-Ecuatoriana de Lucha Contra la Trata de Personas, y a elaborar el “Protocolo Binacional Colombo-Ecuatoriano de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Trata de Personas”, iniciativa que fue el resultado de un trabajo interinstitucional con el compromiso y notable aporte de las organizaciones e instituciones de Nariño, Ibarra, Tulcán y Quito especialmente. Cabe mencionar que este Protocolo, liderado por instancias gubernamentales del nivel regional y organizaciones de la sociedad civil, no fue la base para el Memorando de Entendimiento que firmaron Colombia y Ecuador en 2012 (Gómez, 2014).

Por otra parte, en el período 2008-2011, se formulaban planes anuales para la consecución de objetivos armónicos a la Estrategia

Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012. No obstante, en la administración 2012-2015, se adoptaron en un primer año planes a cuatro años, imprimiendo una visión estratégica de mediano y largo plazo que procuró mantener la coherencia con los objetivos estratégicos que dicta la Estrategia Nacional de Trata. Sin embargo, para los años 2013 y 2014, se ha vuelto a la modalidad de planes anuales, en busca de un mayor control y seguimiento (Hernández, 2014).

El cambio de Gabinete en la Gobernación, en 2012, trajo consigo una serie de cambios y reveses en el proceso adelantado por el Comité Departamental. Se dieron cambios de personal de la Subsecretaría de Gestión Pública (a cargo de Secretaría Técnica del Comité Departamental) en tres o cuatro oportunidades. Los delegados de las distintas instituciones también cambiaron, lo que dificultó los procesos de empalme y continuidad respecto a la lucha de trata de personas. Únicamente se mantienen constantes en el Comité los delegados de la Dirección de Fiscalía, la Procuraduría de Infancia y Adolescencia, y el Consejo Seccional de la Judicatura, con el respaldo de la OIM y un delegado de la única ONG que se ha mantenido en todo el proceso y promueve el desarrollo humano sostenible en Nariño, la Fundación para el Desarrollo y la Paz (FUNDEPAZ).

La administración de Raúl Delgado 2012-2015 decidió focalizarse y trabajar con mayor ahínco en la lucha contra la trata de personas a nivel nacional. Ello implica, primero, abordar el problema de trata interna y las rutas de trata de personas al interior de Colombia y, luego, abocarse a un nivel binacional e internacional. No obstante, las perspectivas nacional, binacional, internacional e incluso transnacional, en la mayoría de los casos, no se pueden asumir ni tratar por separado, pues a menudo

se entretajan y se superponen. Desde 2012, la coordinación interinstitucional no se ha fortalecido mucho, aunque se abrieron los canales de comunicación entre el nivel nacional y el regional, contando con la presencia de la delegada del Ministerio del Interior en Nariño. Actualmente la coordinación interinstitucional en el Comité Departamental se ha vuelto difícil, pues no existe un eje articulador desde la Gobernación (que asume la Secretaría Técnica). Según el representante de FUNDEPAZ, en el Comité Departamental no hay apoyo mutuo entre los servidores públicos que tienen a cargo esta responsabilidad (Montenegro, 2014). Ello repercute en una baja articulación entre los niveles nacional y regional por la diferencia de competencias, y porque el Ministerio del Interior se involucra en la consolidación y estructuración del Comité siempre y cuando existan requerimientos explícitos por parte de este. Es paradójica esta situación, cuando desde finales del año 2012 se cuenta in situ con una delegada del Ministerio del Interior encargada de coordinar las jornadas de capacitación a diferentes instituciones como la Policía, la Defensoría del Pueblo y la Dirección de Migración (entre otras), y de dar acompañamiento a los comités departamentales en el suroccidente colombiano (Nariño, Cauca, Valle y Putumayo).

Pese a estas vicisitudes, cabe resaltar que la actual administración creó el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de Ipiales (ciudad fronteriza con Ecuador), con apoyo del Ministerio del Interior y la OIM, con la voluntad política de la Alcaldía municipal, oficina de Migración y Policía, lo cual contrasta con el quehacer actual de la Gobernación de Nariño. La articulación interinstitucional ha jugado su papel propiciando un cierto grado de cohesión entre las instituciones y unificación de lenguajes, lo que ha redundado

en una respuesta más oportuna y efectiva en la atención a las víctimas, enfrentándose también a algunas dificultades como la dependencia del liderazgo de la Gobernación por parte de las instituciones gubernamentales que se articulan, la todavía débil interiorización de conceptos y visiones sobre el fenómeno de la trata, y lo que es una constante y el talón de Aquiles de la política pública, la escasa asignación presupuestal (Hernández, 2014).

Conclusión: inconsistencias e incoherencias del estilo de implementación

La implementación de la política colombiana de lucha contra la trata de personas padece tres tipos de problemas. En primer lugar, se observa una inconsistencia entre los instrumentos sustantivos. Si bien es cierto que el acervo de instrumentos normativos evidencia algunos avances, estos están en procura de actualizarse y ajustarse de acuerdo con las actuales discusiones que se llevan a cabo en el ámbito internacional en relación con el Protocolo de Palermo, las normas procesales, la ruta de protección, asistencia integral y retorno voluntario asistido de las víctimas de trata, entre otros. La organización de agencias estatales a nivel local y nacional se configura lentamente, pero hace falta mucho para su optimización, pues contempla débiles mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias nacionales y desde un nivel descentralizado. **El diseño de políticas necesita fortalecerse con instrumentos de información y tesoro sólidos; es urgente un sistema de gestión del conocimiento y asignación de presupuesto que salga de lo precario e incipiente.**

En segundo lugar, se observa una inconsistencia entre los instrumentos sustantivos y

procedimentales. Durante el período estudiado, es notoria la orientación de los instrumentos sustantivos por un enfoque “securitario” de lucha contra la trata de personas, relegando la prevención, la reducción de condiciones de vulnerabilidad, el tratamiento de la demanda como uno de los principales detonantes de la trata de personas, la detección anticipada del delito y la protección de derechos, entre otros, a un segundo plano. La articulación, el monitoreo y seguimiento que ampara la intervención y participación de los actores no estatales, junto con la academia, los organismos internacionales, las instituciones gubernamentales y las víctimas y sobrevivientes de la trata sigue siendo un reto en el diseño y la implementación de políticas. Especialmente conjugar en el fortalecimiento de las políticas públicas el bagaje empírico y el conocimiento del tema que aportan las y los sobrevivientes de la trata a nivel mundial es un reto hoy en día. Sus voces son escasamente reconocidas aún, pero merecen el acompañamiento de actores gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de afianzar los entornos protectores para contrarrestar y evitar la trata de personas.

En tercer lugar, se observa una falta de coordinación entre el diseño de la política a nivel nacional y local. Este fenómeno se expresa en particular con el desfase entre los intercambios binacionales entre Ecuador y Colombia. Por un lado, los actores locales intentan coordinar acciones de lado y lado de la frontera en el marco establecido por la Constitución de sus países respectivos, con la finalidad de agilizar los trámites, intercambiar experiencias e informaciones y desarrollar su capacidad de intervención en situación de emergencia. Por otro lado, los gobiernos nacionales de ambos países, aunque reestablecen las relaciones e intentan salir de la crisis diplomática que los

opuso en 2008 y 2010, todavía para 2014 no están preparados para implementar una agenda común de lucha contra la trata de personas. Si los Estados, cada uno por su lado, avanzan muy lentamente frente a la trata de personas, el accionar de dos o varios países es coyuntural frente a casos de trata transnacional y se carece altamente de una estructuración sistemática para combatir la trata de personas.

Estos problemas vuelven el estilo de implementación de la política antitrata muy aleatorio y desgastante para los actores estatales y no estatales, e insuficiente para contrarrestar la trata de personas en Colombia. Ello deja pensar en la necesidad de rediseñar la política y redefinir los puntos que se han detectado como neurálgicos, entre ellos, fortalecer el componente conceptual y operativo de los funcionarios y agencias que persiguen el delito; revisar el alza del nivel de gasto público sectorial, establecer con especificidad y trabajo articulado y fidedigno rutas y protocolos de prevención, asistencia integral, protección, judicialización y cooperación interinstitucional; clarificar los niveles de competencia de las múltiples agencias involucradas; establecer mecanismos de convergencia y sostenibilidad, y estar en constante revisión y calibración en la parte operativa de la política pública.

En Colombia –y nos atrevemos a decir que a nivel mundial–, el acercamiento entre derechos humanos y seguridad en materia de trata de personas todavía es incipiente. Para lograr una conjunción entre ellos se debe estructurar los objetivos que busca la política pública antitrata a escala global, visualizarla y aterrizarla en las dimensiones nacional, regional y local, contando con compromisos institucionales que se reflejen en el mejoramiento de los instrumentos sustantivos y procedimentales, considerando que la trata de personas es un fenómeno en

constante dinámica y redefinición, y constituye un espacio de política altamente complejo. En Colombia, las fallas de implementación de la política antitrata deben provocar a corto, mediano y largo plazo ajustes y cambios que solventen las deficiencias en el diseño de política y el país pueda alcanzar mayor legitimidad en la lucha contra la trata de personas.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Ginebra: ONU. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCCannexesp.pdf> (Consulta: febrero de 2010).
- Bernal, Margarita (2009). “Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / UNODC / Ministerio del Interior y de Justicia.
- Carbonell, Miguel (2003). “Derecho a Migrar”. *Estado constitucional y globalización*. México: UNAM / Porrúa.
- CODHES (2012). “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”. *Boletín 79*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2013). “La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012”. *Documento 26*. Bogotá: CODHES.
- Corporación Espacios de Mujer (2011). *La trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna*. Medellín. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/attachments/article/8/colombia/La%20Trata%20en%20Colombia.pdf> (Consulta: mayo de 2014).

- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2011). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos". Bogotá: DNP.
- Fundación Esperanza (2003). *Metamorfosis de la esclavitud, manual jurídico de la trata de personas*. Bogotá. Disponible en: <http://observatoriodemigraciones.org/librosfundaci%C3%B3n.shtml?apc=g-xx-1-8&x=37> (Consulta: marzo de 2013).
- Howlett, Michael (2009). "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design". *Review of Policy Sciences*. Holanda: Springer, 42: 73-89.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*. United States: Ryerson University, 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2006). "Understanding the Historical Turn in The Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time". *Review of Policy Sciences*. Holanda: Springer, 39: 1-18.
- Kooiman, Jan (2002). "Governing as Governance". Londres: Sage.
- Lampis, Andrea (2011). "Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia". *Revista de Estudios Sociales*, 41: 107-121. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Magliano, María José y Janneth Clavijo (2012). "La trata de personas como una forma abusiva de migración". *Aportes Andinos. Revista Electrónica de Derechos Humanos. Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), seguridad y derechos humanos*, 31. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Meier, Julio Roberto (2007). "¿Por qué son víctimas las personas desplazadas?" *Boletín Hechos del Calle*, año 3. Bogotá: PNUD.
- Ministerio del Interior, República de Colombia (2013). "Formulación de la Estrategia Nacional 2013-2018". *V Encuentro Nacional de Comités Departamentales para la Lucha contra la Trata de Personas*. Bogotá: Ministerio del Interior / OIM.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (Consulta: febrero de 2010).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012). *Informe mundial sobre la trata de personas, resumen ejecutivo*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf (Consulta: mayo de 2014).
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2012). *Fundamentos de gestión de la migración para las personas encargadas de formular política y profesionales*, vol. I. México: Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM, Desarrollo y Aprendizaje del Personal y Servicios de Gestión Migratoria. Disponible en:

- http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/covers/EMM_sp_vol1_part1.pdf
(Consulta: marzo de 2013).
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2012). *Panorama migratorio en América del Sur*. Buenos Aires: OIM. Disponible en:
http://www.iom.ch/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf
(Consulta: abril de 2014).
- Pattanaik, Bandana (2010). “Nuevas formas de esclavitud, servidumbre y explotación humana”. *Memorias del IV Foro Social Mundial de Migraciones, Pueblos en Movimiento por una Ciudadanía Universal*. Quito: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo PMCD / UNFPA / UNESCO / AVINA-Ecuador / AECID / Save The Children-Ecuador.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). “Governance, Politics and the State”. Londres: Macmillan Press.
- República de Colombia (2005). *Ley 985 de 2005. Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma en Colombia*. Bogotá: Congreso de Colombia. Disponible en:
<http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>
(Consulta: junio de 2008).
- U.S. Department of State (2011). “Trafficking in Persons Report 2011”. United States: Department of State. Disponible en:
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2011/index.htm>
(Consulta: enero de 2012).
- U.S. Department of State (2013). “Trafficking in Persons Report 2013”. United States: Department of State. Disponible en:
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2013/index.htm>
(Consulta: agosto de 2013).
- U.S. Department of State (2014). “Trafficking in Persons Report 2014”. United States: Department of State. Disponible en:
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2014/index.htm>
(Consulta: junio de 2014).
- Vargas, Elvia, Carmen Flórez y Laura Mendoza (2011). “Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema”. Bogotá: Universidad de los Andes / OIM / Kimpres.
- Verena, Arnedo (2013). “Crecimiento económico y desarrollo humano en Colombia (2000-2010)”. *Revista de Economía del Caribe*, 11: 127-143. Baranquilla: Universidad del Norte.
- Entrevistas*
- Gómez, Juan Miguel. Coordinación de Prevención del Delito, Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería. Mayo de 2014.
- Hernández, Zabier. Subsecretario de Gestión Pública de la Gobernación de Nariño año 2012. Marzo de 2014.
- Montenegro, Andrés. Delegado de FUNDEPAZ, organización no gubernamental, parte del Comité de Lucha contra la Trata de Personas Departamento de Nariño. Febrero de 2014.

Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino

Key Aspects about Human Trafficking. Some Peculiarities about the Argentine Case

Cecilia Della Penna¹

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: marzo de 2014.

Resumen

El presente trabajo analiza el fenómeno de la trata de personas, enfocándose principalmente en las particularidades del caso argentino. Nuestro análisis comienza con una descripción teórica de los principales factores involucrados en esta actividad criminal. Fundamentalmente se plantea una diferencia entre factores necesarios y factores propiciadores del desarrollo, expansión y profundización del fenómeno. Este marco teórico funciona de soporte al análisis que realizamos sobre el caso argentino. La segunda parte dedicada a la trata en Argentina estará presidida por un repaso histórico y normativo, ofreciendo un marco de referencia para las posteriores indagaciones en las características de este delito que se ha convertido en una amenaza para los Estados y las sociedades.

Palabras clave: trata de personas, crimen organizado transnacional, esclavitud, Argentina, delito.

Abstract

In this article we will analyze the phenomenon of Trafficking in Persons, highlighting the characteristics of the argentinian case. The analysis begins with a theoretical description of the main factors involved in this criminal activity. We pose the difference between the necessary and the propitiatory factors that enforces the development, expansion and deepening of this phenomenon. This theoretical framework supports our analysis about the argentinian case. The second part of the article focus on Trafficking in Persons in Argentina and will perform a historical and legal overview, offering a reference framework for subsequent investigations on the characteristics of this crime that has become a threat to states and societies.

Keywords: Trafficking in Persons, Transnational Organized Crime, Slavery, Argentina, Crime.

¹ Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Política Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Tutora y coordinadora académica de la Especialización en Criminología en la Universidad Nacional de Quilmes y docente de la materia "Trata de personas" en la misma universidad. Consultora independiente.

Correo electrónico: dellapennacecilia@gmail.com

Una primera aproximación²

Abordar la problemática de la trata de personas no es una tarea sencilla, esto debido no solo a la escasez de información disponible, sino también a la propia naturaleza del fenómeno que, en pocas palabras, podemos resumir como pluricausal, dinámico y multidimensional. Esta complejidad impacta directamente en la producción de una concepción homogénea y consensual de dicho fenómeno. Pero en una primera aproximación podríamos definir a la trata como “una forma de esclavitud³ en la que se degrada al ser humano a la condición de un objeto, que se negocia en cadenas mercantiles, se traslada fuera o dentro del país y luego, en el destino final, es sometido a condiciones de explotación u otros fines ilícitos” (Fundación Esperanza, 2004: 3), y esto con la única finalidad de que las personas que lo llevan a cabo obtengan un beneficio económico.

La trata se ha convertido en una de las actividades predilectas del crimen organizado transnacional (COT),⁴ ya sea por las ganancias extraordinarias⁵ que genera a estas organizaciones o por el bajo riesgo que conlleva desarrollar tal actividad.⁶ La trata despoja así a

toda persona que cae en sus redes de los atributos humanos inalienables y las transforma en un simple objeto transable de alta rentabilidad económica.

El presente artículo estará enfocado en el caso argentino, donde la trata de seres humanos, en sus distintas modalidades, es un delito que poco a poco se torna más visible y ocupa un lugar clave en la agenda pública.

El Estado argentino ha reconocido las implicaciones y consecuencias de estos fenómenos al firmar y ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos que la complementan. Haciendo hincapié en la trata y a nivel de ordenamiento jurídico interno, en 2008 se sancionó la Ley 26364, la cual se modificó en 2012 por la Ley 26842. Asimismo, dentro del escenario regional e internacional, ha participado junto con otros países y organismos en diversos planes de acción conjunta y acuerdos que tienen por objeto implementar medidas destinadas a prevenir y combatir estos delitos.⁷

la justicia en todo el mundo, pero de estos apenas 2.800 fueron condenados (OIM, UNODC, USAID, GB, 2006). Por su parte, las Naciones Unidas en su *Informe sobre trata de personas del año 2012* señala que de los 132 países que se examinan, el 16% no registró ni una sola condena por trata de personas entre 2007 y 2010. No obstante, más países informaron de aumentos que los que comunicaron disminuciones del número de condenas entre 2007 y 2010 (UNODC, 2012).

7 Ejemplo de ello son los acuerdos realizados bajo la estructura del Mercado Común del Sur (Mercosur), como el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur de 2006 o el Plan de Acción para la Lucha contra la Trata de Personas entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados de 2006; además de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Manual para la Lucha contra la Trata de Personas de la UNODC, 2007; Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, ONU, 1949; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño; Convenio sobre el Trabajo Forzoso; Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, entre otros.

2 El presente trabajo está basado en una investigación académica más amplia realizada dentro del marco de la Maestría en Política Internacional en la Universidad Complutense de Madrid, durante el período 2011-2012 (mención de honor).

3 En el *Informe mundial sobre la trata de personas* de febrero de 2009 de la UNODC, la trata de personas fue definida como esclavización.

4 Entendemos por COT al “sistema de relaciones, con jerarquía y asociaciones temporales; centrado no solo en depredar sino en suministrar bienes y servicios ilegales en un mercado diverso; con capacidad de coacción y uso de la violencia contra quienes le reten (grupos criminales rivales o el Estado); durante cierto tiempo, en todo caso longevo” (Garzón, 2008: 30).

5 Cuestión analizada en el apartado sobre factores necesarios y propiciadores de la trata de personas.

6 Según el Gobierno de Estados Unidos, en 2003, cerca de 8 mil traficantes de seres humanos fueron llevados ante

El objetivo principal de este artículo es intentar aportar en la comprensión y caracterización de un delito que pone en jaque a los derechos humanos en todos los países del mundo. En este sentido, en un primer apartado realizaremos una descripción de los principales factores implicados en el fenómeno en cuestión planteando una diferencia entre aquellos elementos que necesitamos que existan para que la trata pueda arraigarse como práctica delictual y aquellos otros que favorecen su desarrollo, expansión y profundización. En el segundo punto nos dedicaremos al caso argentino. Comenzaremos con un repaso sobre la historia de la trata y un punteo sobre los hitos normativos del país, lo que nos dará un marco de referencia para indagar en las características principales de esta actividad criminal que, en el presente artículo, es entendida como un proceso que incluye diferentes etapas. Para finalizar, el último apartado contendrá algunas reflexiones sobre los temas analizados.

Factores necesarios y propiciadores de la trata de personas

La propia naturaleza de la trata no nos permite abordarla en su totalidad, intentarlo –tarea cuasi imposible– excedería el objetivo del presente artículo e implicaría el abordaje por parte de un equipo multidisciplinar y el planteo de metas a largo plazo.

Por ello aquí, y siendo conscientes de las limitaciones y de la seriedad que el tema merece, nos enfocaremos en el análisis de los factores que inciden en el desarrollo, expansión y transformación de esta forma contemporánea de esclavitud.

Como mencionábamos al comienzo del artículo, la trata de seres humanos se ha con-

vertido en uno de los delitos principales del crimen organizado. La pregunta que nos impulsó a realizar el presente análisis fue el porqué de esta relevancia. Suponemos que el quid de la cuestión lo podemos encontrar entre los *factores necesarios*, los que tienen que existir necesariamente para que la actividad delictiva de la trata sea posible y los factores propiciadores que benefician o, mejor dicho, allanan el camino a los tratantes de personas, pero como se verá a continuación, son dos cuestiones que merecen una atención distinta.

En primer lugar, nos encontramos con la existencia de un mercado que demanda esos servicios y bienes, de los que su comercialización está prohibida por los Estados y, por ende, penalizada por estos mismos y también por entes internacionales competentes. Como afirma la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, s/f), “la demanda de mano de obra barata, de servicios sexuales y de ciertas actividades delictivas son las causas originarias de la trata de personas”. En este mismo sentido y haciendo referencia al mercado de demanda general de ilícitos, Tokatlian (2000: 2) señala que

en la medida en que existan bienes y servicios demandables por el público y que, sin embargo, permanezcan prohibidos o sean declarados ilegales, siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad (...) de una criminalidad sofisticada que supera el nivel y la actuación individual y se sitúa en un marco más amplio e intrincado de organización.

El trasfondo de esta cuestión viene dado por la particular cultura de mercado que se ha instaurado en las modernas sociedades capitalistas. La oferta y la demanda regulan las relaciones entre los individuos y entre los Estados. De acuerdo con Quintanilla (1997), con la

trata “el ser humano es convertido en mercancía y las leyes de oferta y demanda funcionan igual que para cualquier producto, bien o servicio que se encuentra en el mercado”.

Cuando nos referimos a la trata y específicamente a la de explotación sexual, el mercado que demanda está compuesto principalmente por hombres que están dispuestos a dar dinero a cambio de servicios sexuales; son ni más ni menos que *clientes*, pero, como afirma Giberti (2011):

“demanda” excluye la rápida comprensión e incorporación en el imaginario social y se logra que la población no entienda con claridad a quiénes hay que desalentar. Si esta expresión que ha sido inscripta matricialmente en los documentos internacionales se utilizara junto con la idea de cliente, resulta más clara.

Considerar la demanda como uno de los factores necesarios saca a relucir una determinada visión sobre el crimen organizado. Si la lógica del mercado es la que lo guía, entonces podemos afirmar que es un negocio, es decir, que tiene por finalidad obtener un rédito económico u otro de orden material, pero en vez de comerciantes son grupos delictivos los que transan o bien, bienes y servicios ilegales por medios ilegales o utilizando la violencia o bienes/servicios legales, es decir que su comercialización está permitida, pero por vías ilegales o en cantidades prohibidas.

En segundo lugar, la trata es promovida por un ánimo de lucro, es decir, el objetivo del tratante es obtener un beneficio económico. Si nadie pagara por tener sexo con un menor, el tráfico de niños con fines de explotación sexual no existiría; si nadie pagase por un órgano en el mercado ilegal, no veríamos prosperar el tráfico ilícito de órganos; si nadie pagase por

artículos realizados por obreros en condiciones inhumanas, el trabajo forzoso sería un tema del pasado y así con los demás tipos de tráfico de personas. La trata está dentro de las tres primeras actividades que más beneficios económicos genera a las organizaciones del crimen organizado,⁸ pero ¿por qué el tráfico de personas es tan lucrativo? Principalmente porque, a modo de ejemplo, la droga se vende una vez, se obtiene el beneficio y concluye el negocio, pero una persona puede venderse en más de una ocasión, con lo cual su rédito económico es aún mayor y también hay que tener en cuenta que, al ser explotada diariamente, la ganancia para el tratante aumenta cada día. El ser humano se convierte así en la mercancía más rentable de nuestro tiempo.

La segunda parte de este apartado se basa en los elementos que facilitan o allanan el camino a los tratantes para desarrollar las tareas implicadas en esta actividad y a su vez vulnerar a una parte de la población que, con el tiempo, puede convertirse en víctima de este delito. Como hemos señalado, la trata es un fenómeno multicausal y dimensional, por ello y por una cuestión de espacio, nos enfocaremos en uno solo de los factores propiciadores ya que, a nuestro parecer, su intervención ha desencadenado en otros efectos facilitadores de la expan-

8 Para algunas fuentes, la trata de seres humanos, a partir de 2011, se convirtió en el principal delito transnacional. Con una ganancia aproximada de 42 mil millones de dólares anuales, seguida por el tráfico de drogas y armas, respectivamente. Disponible en:

<http://www.rlp.com.ni/noticias/85711/trafico-de-personas-sera-primer-delito-mundial-para-2011>

Para otros, constituye el segundo mayor negocio de la actividad criminal organizada, tras el tráfico de drogas (Williams, 2009: 458). Otras fuentes, como la Unión Europea, estiman que este delito es el tercer negocio ilícito con más beneficios, después del narcotráfico y el tráfico de armas. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/108&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

sión y vulneración de las futuras víctimas. Nos referimos a la globalización.⁹ Somos conscientes de lo que este fenómeno despierta, debido a que a lo largo del tiempo ha sido sobreutilizado, se lo ha simplificado al punto de despojarlo prácticamente de cualquier significado, pero aun así nos parece una dimensión que no podemos dejar de mencionar. La globalización está conectada con la trata de personas a través de los movimientos migratorios internacionales porque una de sus consecuencias es la internalización de la mano de obra. Como afirma Pérez Alonso (2008: 53): “El tráfico ilegal de personas hay que enmarcarlo, por tanto, en el contexto de la globalización mundial para conocer y hacer frente a los efectos que la globalización produce en este fenómeno”. Las organizaciones criminales han encontrado en esta gran masa de migrantes que buscan nuevos horizontes un negocio del cual beneficiarse.

Un ejemplo concreto sobre esta cuestión es la situación por la que atraviesan miles de migrantes en el mundo. Una persona que paga a una organización criminal para que la ingrese ilegalmente en un país extranjero no está siendo tratada ya que ella paga por un servicio ilícito y, una vez en el lugar de destino, la relación entablada entre ambos finaliza; pero puede suceder, y aquí está lo que nos interesa, que el traficante decidiese someter al migrante a una condición de explotación laboral, sexual o de otro tipo, con el único fin de obtener una ganancia de ello. El migrante pasa de ser víctima de tráfico ilegal a ser víctima de trata. Esta situación es apuntada por el Departamento de Estado de

Estados Unidos en uno de sus informes:

Los trabajadores que emigran de su país son vulnerables a la esclavitud moderna. Las mujeres viajan soñando con una vida mejor y con empleos como camareras o mucamas pero terminan siendo esclavizadas como prostitutas o esclavas domésticas. Los trabajadores quedan atrapados en la servidumbre por deudas (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2011).

La globalización, por otro lado, ha facilitado la transnacionalización del crimen organizado, beneficiando a este último y perjudicando a los Estados al hacerlos más ineficientes en el control de los grandes flujos de comercio de bienes y servicios y también de personas. Hace 50 años, los movimientos de personas y bienes estaban restringidos por la precariedad de los medios de transporte. Con el proceso globalizador, estos se han desarrollado rápidamente y han beneficiado a las sociedades pero también a las redes criminales que se sirven de las innovaciones y las nuevas tecnologías para ganar más dinero y expandirse a otros territorios.

Los procesos de integración regional —el más acabado hasta el momento es la Unión Europea— u otros en proceso como el Mercosur, junto con “la globalización, la transnacionalización, características propias del mundo actual, han provocado una mayor porosidad de las fronteras” (Anguita Olmedo, 2007). El cuidado de ellas para evitar pasos ilegales de bienes o personas actualmente es un desafío a la soberanía de los Estados. El aumento de los volúmenes hace casi imposible su vigilancia y este problema se ve acrecentado en aquellos países con menos recursos para destinar a este tipo de actividades de control.

Por un lado, el gran crecimiento del comercio mundial legal generó que muchos Estados se vieran desbordados por el masivo flujo de

9 Entendida como “un proceso (o un conjunto de procesos) que encarna una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y transacciones —evaluadas en función de su extensión, intensidad, velocidad e impacto— generando flujos transcontinentales o interregionales y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder” (Serrano, 2005).

mercancías, lo que aumentó las oportunidades de los traficantes de ilícitos. Por otro lado, las medidas tomadas por los Estados para beneficiar la liberación de la economía, como la reducción de los controles fronterizos (creación del espacio Schengen), también facilitaron las actividades de los criminales (Naim, 2005: 36). La OIM destaca que el aumento en el número de casos de trata así como también su expansión a áreas que anteriormente no parecían afectadas responde a factores como la globalización, que ha facilitado el acceso a la información y las comunicaciones (OIM / CIM / INM, 2006: 10).

Como puede observarse, muchos son los factores que abren el camino a los tratantes de personas que, conjugados con las ansias de obtener extraordinarias ganancias y una demanda siempre dispuesta a consumir, provocan que en pleno siglo XXI la esclavitud de seres humanos siga siendo una realidad en todos los países, tanto en los más pobres como en los más ricos.

El caso argentino

Breve repaso histórico y normativo de la trata en Argentina

En el caso argentino podemos encontrar antecedentes de la trata a finales del siglo XIX y principios del XX con las grandes oleadas migratorias provenientes principalmente de Europa, pero, como señala Schnabel, el comercio de mujeres para su explotación sexual en este país no puede entenderse sin tomar en consideración otros procesos como el aumento poblacional de las ciudades, los efectos de las dos revoluciones industriales, la expansión del sistema capitalista y los movimientos migratorios (Schnabel, 2009).

Argentina era uno de los países que más crecían en el mundo y las clases altas y acomodadas, principalmente de las grandes ciudades, miraban a Europa como un modelo a seguir. El patrón de consumismo característico de las capitales del viejo continente comenzó a imitarse, al mismo tiempo que se desarrolló un proceso por el cual la prostitución¹⁰ fue concebida como “un mal necesario”, “creando concepciones capaces de habilitar, reproducir y naturalizar el sometimiento de las mujeres a la voluntad de los hombres” (UNICEF / Ministerio Justicia y Derechos Humanos, 2012: 14). Es así como comienza a conformarse un mercado de compra y venta de mujeres para su posterior explotación sexual (RATT Argentina, s/f). En poco tiempo se desarrollaron verdaderas redes criminales con contactos en ambos lados del Atlántico, marcando el comienzo de una actividad delictiva que aún hoy persiste pero con nuevos bríos y renovados actores.

Dos organizaciones criminales se pueden destacar de aquella época, las cuales se dedicaban, específicamente, al tráfico de mujeres y a su consiguiente explotación sexual: la *Milieu*, organización no jerárquica integrada por marginales y delincuentes franceses y la Sociedad Israelita de Socorros Mutuos “Varsovia”, rebautizada años después de su creación como *Zwi Migdal*.¹¹ Esta última, a diferencia

10 Para profundizar en la relación entre trata y prostitución, ver: (2013). *Revista Sociales en Debate, Trata de Personas*, 4. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Específicamente los artículos de Cecilia Varela y Silvia Chejter.

11 La comunidad judía residente en Argentina no aprobaba las prácticas reales de la asociación mutual, por lo que no les permitían a sus asociados casarse en las sinagogas ni ser enterrados en el cementerio que esta tenía en La Tablada (provincia de Buenos Aires). A este desaire se suma un pedido expreso del Canciller polaco en Argentina, que solicitaba el cambio de denominación de la asociación que para ellos no era más que *organización de proxenetas exiliados* y que hacían uso del nombre de una ciudad emblemática polaca, Varso-

de la primera, era una organización altamente jerarquizada, que entablaba relaciones rígidas hacia su interior (Schnabel, 2009). Podría ser considerada la primera red de traficantes locales que tuvo gran impacto en el devenir de este delito. Los rufianes que la integraban eran en su mayoría inmigrantes polacos, rusos y rumanos. Bajo una fachada de ayuda mutua de sus asociados obtuvo, en 1906, la personería jurídica concedida por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, momento en el cual contaba con 500 socios afiliados, con una sede legal en Avellaneda y una central de operaciones en la capital federal, donde el verdadero fin de la “Varsovia” se llevaba a cabo: la explotación sexual de mujeres migrantes.

El desmantelamiento de esta organización comenzó a mediados de la década de los años veinte a raíz de una denuncia presentada por Raquel Liberman, una inmigrante polaca quién había sido víctima de esta red criminal. Gracias a su testimonio, en 1930, el juez de la causa, Rodríguez Ocampo, dictó la prisión preventiva por los delitos de corrupción y asociación ilícita contra los 108 detenidos, al mismo tiempo que ordenaba la captura de 334 prófugos (Schnabel, 2009).

Es en este contexto donde las organizaciones criminales dedicadas a la explotación sexual de mujeres se expandían en territorio argentino cuando comienzan a pensarse mecanismos desde el ámbito legislativo para combatir esta actividad ilegal. En septiembre de 1913 se sancionó la Ley 9.143 la cual fue impulsada por el diputado socialista Palacios,

via. Esto último obligó a cambiar su nominación, adoptando el apellido de su primer presidente. A su vez adquirieron una casona en la calle Córdoba de la capital federal, que condicionaron para contar con una sala velatoria, una sinagoga con sus propios rabinos y un salón de fiestas. Al mismo tiempo que compraron tierras y realizaron en ellas un cementerio (RATT Argentina, s/f).

siendo la misma una de las primeras normas a nivel mundial en combatir la trata de personas.¹² La norma modificaba los incisos G y H del artículo 19 de la Ley 4189 (Modificatoria del Código Penal) de 1903, y establecía en su artículo 1 que:

La persona que en cualquier forma promueva o facilite la prostitución o corrupción de menores de edad para satisfacer deseos ajenos, aunque medie el consentimiento de la víctima, será castigada: con 3 a 6 años de penitenciaría si la mujer es mayor de 18 años; con 6 a 10 años de la misma pena si la víctima, varón o mujer, es mayor de 12 años y menor de 18; y si es menor de 12 años, el maximum de la pena podrá extenderse hasta 15 años.¹³

La Ley era sumamente avanzada para su época, de hecho, cabe destacar que para la norma estaba descartado si la víctima daba su consentimiento o no para ejercer la prostitución (tema que será abordado en párrafos siguientes), y contenía penas relativamente altas para un delito como el involucrado. Tal vez estas innovaciones fueron las causas que incidieron en su no aplicabilidad y posterior derogación en el año 1921, a través de la Ley 11.179.

La ley “Palacios”, como se la llamó, estaba en consonancia directa con el espíritu de la Constitución Nacional en su referencia a la es-

12 *Infojus Noticias*. Disponible en: <http://infojusnoticias.gov.ar/nacionales/a-cien-anos-de-la-sancion-de-la-primera-ley-antitrata-del-mundo-1591.html> (Consulta: mayo de 2014).

A nivel internacional puede mencionarse la Conferencia de París de 1902 y la Convención de París de 1904, que tenían por objetivo asegurar una protección eficaz contra la trata de personas. Ambas fracasaron ya que ningún país firmante puso en marcha medidas para impedir o controlar el tráfico. Como consecuencia, en 1910 se celebró en París un Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, el mismo que era una ampliación del anterior.

13 <http://nuevoderchounlp.com.ar/?p=357>

clavitud, sancionada hacia mediados del siglo XIX. En su artículo 15, establece:

En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución (...). Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice.

Entonces, se deriva de aquel párrafo que aquella persona que fuerce a otra a ejercer una actividad en contra de su voluntad porque se considera dueño de ella, está incurriendo en una violación de un derecho garantizado por la norma fundamental del país.

A diferencia de lo sucedido a nivel de políticas públicas y actualización del ordenamiento jurídico interno, Argentina tiene una tradición internacional como sujeto activo¹⁴ en la prevención y lucha contra la trata de personas. Una primera cuestión a destacar en ese sentido es que, con la reforma constitucional de 1994, algunos tratados internacionales de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional, que son de suma importancia para el combate al delito de trata. Entre ellos se encuentran la Declaración Americana de

los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

A su vez podemos mencionar que Argentina se ha adherido y ratificado una serie de convenios y tratados internacionales sobre la temática. Entre los más destacados:

- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949 de Naciones Unidas (adhesión: noviembre de 1957).
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956 (adhesión: agosto de 1964).
- Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 1998 de Naciones Unidas (ratificación: febrero de 2001).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1999 (ratificación: marzo de 2007).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y su Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (ratificación: noviembre de 2002). Es el primer instru-

14 Ejemplo de ello es el proyecto presentado por Argentina al Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, primer período de sesiones, Viena, 19-29 de enero de 1999, tema 5: a) Del programa provisional, A/AC 254/8. Así como también la intervención que tuvo en la elaboración del informe final de la Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, OEA, 25-27 de marzo de 2009, Buenos Aires. Específicamente su aporte en el pedido de cambiar el término demanda por cliente. Fue a través de la firme posición argentina que por primera vez un organismo internacional aplicó ese término, virando la concepción que se tenía hasta ese momento sobre el usuario de la trata; ahora se lo considera parte de este delito. En los considerandos se lee “Convencidos de la necesidad de visualizar la acción negativa del denominado cliente o usuario de la trata con propósitos de explotación sexual”.

mento de carácter universal que nace con el fin de abordar todas las aristas del tráfico de seres humanos, teniendo en cuenta todo el proceso delictivo y los factores que condicionan a las víctimas. Se basa en tres pilares: prevención y combate de la trata de personas; protección y asistencia de las víctimas; y cooperación entre los Estados.

Al comienzo del artículo comentábamos que no había una única concepción de este fenómeno dada su complejidad. Podría decirse que la Convención vino a llenar un tanto este vacío terminológico. En su artículo tercero, el Protocolo expresa que incurre en el delito de trata de personas quien realice:

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

Con esta definición, el término no da lugar a la discriminación por edad, raza, género o condición social. Quien trafica un ser humano incurre en un delito. Y es útil a la hora de delimitar el fenómeno con el fin de crear normas que repriman y combatan esta actividad criminal pero también puede servirnos para su conceptualización.

Una debilidad del Protocolo es la distinción entre víctimas mayores y menores de

edad, donde las primeras tienen que demostrar la utilización de medios comisivos¹⁵ y que ellas no consintieron la trata. Un acatamiento acérrimo a esta letra puede terminar por beneficiar a los traficantes.

La actualización jurídica interna sobre este tema se dio de manera interrumpida y lenta, y no fue sino hasta la primera década del siglo XXI que se comenzó nuevamente a problematizar esta actividad criminal, a considerarla en toda su magnitud como un delito que avasallaba todo derecho humano de las personas.

El caso de una joven tucumana, María de los Ángeles Verón, quien fue secuestrada a pocas cuadras de su domicilio cuando se dirigía a una consulta médica el 3 de abril de 2002, tuvo gran impacto en la opinión pública argentina, al punto de convertirse en una referencia cuando se alude al tema trata. Al día de hoy el paradero de “Marita” es desconocido, pero su madre, Susana Trimarco, se ha convertido en una luchadora incansable contra las organizaciones criminales que se dedican al comercio de personas para su explotación sexual. A través de propias investigaciones ha logrado rescatar a más de 600 mujeres¹⁶ y ha creado la Fundación María de los Ángeles que tiene por objetivo prestar asistencia a las víctimas de este delito, la cual es reconocida a nivel mundial. De esta manera, su búsqueda y persistencia en

15 Se refiere a determinados medios para la configuración del delito de trata de personas cuando la víctima es mayor a 18 años. Los medios pueden ser: engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, aun cuando existiese asentimiento de esta.

16 *Tiempo Argentino*. Disponible en: <http://tiempo.infonews.com/2012/02/20/argentina-68141-por-la-lucha-de-susana-trimarco-1280-mujeres-fueron-rescatadas.php> (Consulta: 4 de junio de 2012).

el pedido de legislación acorde, junto a otros casos similares y el trabajo de organizaciones de la sociedad civil colocó en la agenda pública¹⁷ argentina el flagelo de la trata. Este contexto conjugado con la voluntad política desembocó, en 2008, en la sanción de la Ley 26.364 “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas”.¹⁸

Como puede observarse, entre esta Ley y la Ley Palacios pasaron casi cien años. Como afirma Gatti, hubo una discontinuidad en las políticas públicas destinadas a combatir este flagelo, sumado a que este delito no era percibido como tal por la sociedad y las autoridades, sino como un mero modo de ejercer la prostitución; ambas cuestiones confluyeron en el afianzamiento de prácticas esclavistas a lo largo del tiempo (Gatti, 2013: 4).

Si bien un análisis minucioso de la norma excede los objetivos del presente trabajo, pueden destacarse algunas cuestiones. La Ley referida entiende al delito de trata como un proceso comprendido por las etapas de captación, traslado y posterior explotación de las

víctimas. Otro punto clave es la consideración de la trata como delito federal,¹⁹ lo cual tiene como objetivo principal armonizar los procesos legales en las provincias argentinas para penalizar este delito. A su vez, se contempla la punición de la trata con fines de explotación sexual, laboral o cualquier forma de servidumbre y extracción de órganos, ampliando la visión del fenómeno que no queda acotado a un delito que solo tiene por víctimas a mujeres para su explotación sexual, a pesar de que, como se verá más adelante, son el principal objetivo de los tratantes.

Por otro lado, una de las debilidades es el acatamiento acérrimo que se hace del Protocolo de Palermo, lo que se traduce en la diferencia entre mayores y menores de edad, lo que es perjudicial para las víctimas, lo mismo que la demostración de medios comisivos en el caso de víctimas de más de 18 años de edad, lo que da más herramientas al victimario para sortear las consecuencias de sus actos.

En 2012, a una década del secuestro de Marita, los acusados de su desaparición fueron llevados a juicio oral y público, y una sentencia absolutoria que terminó en escándalo nacional llevó a la reforma de la Ley de 2008, a través de la sanción de la Ley 26.842, la cual introdujo modificaciones sustanciales, logrando avanzar en el tratamiento normativo de esta actividad criminal. Lo principal es que se derogaron los artículos que diferenciaban entre víctimas mayores y menores de edad, al

17 Un relevamiento mediático de los principales periódicos argentinos de tirada nacional arrojó los siguientes resultados: “312 artículos en *La Nación*, 438 en *Clarín* y 456 en *Página/12* (de 2004 a julio de 2013) (consulta: 1 de julio de 2013), en donde prevalecen las noticias vinculadas con los derroteros judiciales y de vida de la madre, Susana Trimarco, las amenazas, así como contribuyó a la visibilización del delito y las redes de trata” (Nejamkis y Castiglione, 2013: 34).

18 La norma fue acompañada de una serie de instituciones y políticas destinadas a prevenir, combatir y asistir a las víctimas; las más destacadas son la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) devenida en abril de 2013 en la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, dependiente del Ministerio Público Fiscal. Otro organismo de suma importancia es el Programa “Las víctimas contra las violencias” y el “Programa nacional de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata”, ambos dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Por último, en 2013 se creó el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

19 Argentina adopta una forma de Estado Federal. El poder se descentraliza en 23 provincias y una Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todas estas unidades conservan su autonomía en todas aquellas materias que no han delegado al Gobierno nacional; entre las delegadas encontramos al derecho penal. Lo que implica que aquellos delitos considerados federales sean responsabilidad de las fuerzas policiales y de seguridad federal, que tienen facultad de intervención nacional y al mismo tiempo que la justicia natural que interviene es la federal en lo penal.

mismo tiempo que eliminaron la necesidad de medios comisivos con el fin de demostrar la existencia del delito de trata de personas en el caso de víctimas mayores de edad; esto, como expresa Gatti (2013: 5), “es considerar que algunas formas de explotación son coercitivas por su propia naturaleza. Toda defensa o alegación del consentimiento por parte de la víctima carece así de valor”.

Asimismo se contempla la situación de vulnerabilidad de las víctimas como un agravante. Con la reforma se reconoce que tanto mujeres como hombres que caen en las redes criminales de tratantes tienen un mismo perfil:²⁰ falta de oportunidades laborales, jefes o jefas de hogar con familiares a cargo, falta de acceso a la educación, entre otras.

Este repaso del marco histórico y normativo argentino permite observar la metamorfosis de la concepción de la esclavitud. A principios del siglo XX, las mujeres eran traficadas para su posterior explotación sexual y, si bien existían grupos reducidos que abogaban por el fin de estas prácticas, la visión imperante estaba atravesada por la aceptación social de que determinadas personas podían pertenecer a otras. Cien años después, con avances y contramarchas, la sociedad comenzó a pensar la trata como un flagelo que la afecta, generando un rechazo social sin fisuras. Pero la realidad también nos fuerza a tomar conciencia y ver que aún hoy hay personas que piensan que pueden ser dueñas de otras, “estamos frente a un problema viejo con un nombre nuevo” (OIM / CIM / INM, 2006: 9).

20 Las 4.602 víctimas recatadas desde la sanción de la Ley 26364 hasta el 31 de marzo de 2013; las mujeres eran madres de varios hijos, jefas de hogar. Las víctimas de género masculino generalmente se encontraban sin trabajo, sin acceso a la educación y jefes de hogar a cargo de la manutención de sus miembros (Gatti, 2013).

Particularidades de la trata en Argentina

El *Informe de trata de personas* del Departamento de Estado de Estados Unidos del año 2013 señala que, en la actualidad, Argentina es un país de origen, tránsito y destino para mujeres, niños y hombres destinados a la explotación sexual y laboral, comprometiendo a todo el territorio argentino (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2013).

Con respecto al origen geográfico de las víctimas, sea para trata interna o internacional, el movimiento se produce desde las provincias del norte como Misiones, Chaco, Salta y Tucumán (OIM, 2008: 54), o de áreas rurales, por lo general en peores condiciones económicas que los lugares de destino que son principalmente grandes áreas urbanas, con niveles socioeconómicos comparativamente superiores.

Podemos dividir el destino de las víctimas argentinas en dos. Si la trata es de carácter interno, son trasladadas a ciudades del centro y sur del país. Ejemplo de ello son ciudades como Buenos Aires o regiones como la Patagonia, ambas consideradas importantes centros turísticos a nivel regional y mundial, donde sus condiciones económicas son más prósperas que las de otras provincias o regiones del país, el nivel de poder adquisitivo es más alto y existe un mercado de consumo ampliamente desarrollado.

Cuando la trata es internacional, las víctimas captadas son trasladadas mayoritariamente a Europa, a países como España o Estados Unidos. En definitiva, la tendencia es la misma, no importa cuál es el lugar final, las víctimas tienen un perfil similar y son captadas y trasladadas en un mismo sentido; como afirma Gil Lozano, “la búsqueda de personas para ser incorporadas a la red de trata tiene un denomi-

nador común: el país de origen es más pobre que el país de destino” (Gil Lozano, 2009).

En el apartado sobre factores necesarios y propiciadores de la trata de personas mencionábamos que una de las consecuencias de la globalización es la internalización de la mano de obra. Argentina no está exenta a este proceso, por lo que las víctimas provienen de países en los que no hay un mercado de trabajo que las absorba, donde no tienen expectativas de mejorar su calidad de vida y las desigualdades entre la población son muy marcadas. Como afirma la OIM, “en la Argentina, la mayoría de las víctimas de la trata (...) proceden de lugares donde reina la inseguridad económica y en los que no están satisfechas sus necesidades básicas y las de sus familiares y sin medios reales de mejora social a causa de su bajo nivel de educación” (OIM, 2008: 56).

Como país receptor, las víctimas son principalmente mujeres y niños provenientes de Paraguay y República Dominicana (Olaeta, 2013: 201) si la modalidad de explotación es sexual. Mientras que personas naturales de Bolivia, Paraguay y Perú son sometidas a trabajos forzados en talleres, áreas rurales, supermercados y en el trabajo doméstico (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2013).

La modalidad de explotación más extendida es la sexual. El informe realizado en 2012 (UFASE / INECIP, 2012) –en forma Conjunta por la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)– brinda un diagnóstico sobre la situación de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina.²¹ Según los datos revela-

dos, esta problemática afecta principalmente a mujeres (98% de las víctimas), mayores de edad, de nacionalidad principalmente argentina (51%), paraguaya (36%) y dominicana (3%). Esta información apoya conclusiones obtenidas por la OIM en 2008, que aseveraba que en Argentina prima la trata interna sobre la internacional (OIM, 2008), y es coincidente también con la información obtenida por el Estudio Judicial en los Tribunales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre Trata de Personas realizado por la Dirección Nacional de Política Criminal en 2012 (Olaeta, 2013).

Las principales fases del proceso de la trata en Argentina

Si bien cada caso de trata es único, es posible establecer ciertos patrones y especificar fases diferenciadas dentro de un proceso que están en consonancia directa con la definición que nos provee la Ley de trata argentina, analizada en el apartado sobre el breve repaso histórico y normativo de la trata en dicho país. Podemos distinguir cuatro fases²² donde pueden actuar diferentes tipos de organizaciones criminales, desde familias dedicadas a actividades criminales, pasando por organizaciones jerárquicas hasta complejas redes que contienen miem-

miento de casos de trata con fines de explotación sexual en los medios gráficos de tirada nacional (*Clarín*, *La Nación*, *Página 12*, *Infobae* y *Perfil*) comprendiendo los años 2007, 2008, 2009 y 2010. Asimismo se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave.

²² La concepción de trata como un proceso está basada en el estudio realizado por la UNODC (2006). *Human Trafficking: Global Patterns*. Viena. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf>

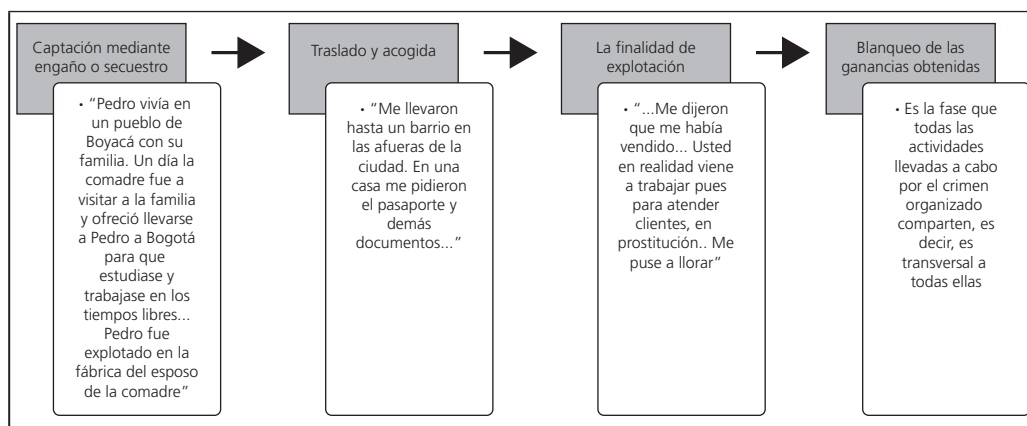
La cuarta etapa es un aporte propio con base en la revisión bibliográfica sobre la temática.

²¹ Se relevaron los procesamientos dictados en los juzgados federales que fueron informados a la UFASE, durante abril de 2008 a abril de 2011. Además se desarrolló un releva-

bro multinacionales y conexiones casi imposibles de detectar. En la ilustración 1, puede observarse cada una de las fases pero se las ha descrito con fragmentos de testimonios de víctimas, lo que nos hace más conscientes de que este delito no comercia con objetos sino con personas, que a través de diferentes vejámenes intentan transformarlas en un simple bien comerciable.

da al país puede ser de manera lícita o ilegal. Es decir, con documentación falsa, sin ella o con documentos oficiales. La tercera etapa se desarrolla en el país de destino. Los mecanismos de la explotación son muy variados, siendo los más recurrentes la explotación sexual, laboral, servidumbre, casamientos forzados y tráfico de órganos. Una cuarta etapa que no involucra directamente a la víctima pero sí a la

Ilustración 1. La trata como proceso



Elaboración propia con base en Fundación Esperanza, 2004 y UNODC, 2006.

La primera fase se desarrolla en el país de origen de la víctima. Los métodos de captación que utilizan las organizaciones criminales son variados pero el más usado es el engaño. La técnica del secuestro es utilizada pero en menor proporción ya que es más costosa e implica un mayor riesgo para los tratantes. La segunda fase se inicia una vez que la víctima es reclutada y debe ser trasladada al lugar de destino en el que será explotada por sus tratantes; esto puede ser en una región dentro del mismo país (trata interna) o en otro país. En esta etapa, previa al destino final, puede pasar por uno o varios lugares de tránsito. Los transportes pueden ser por aire, tierra o mar, y la entra-

organización criminal que se beneficia con su explotación es la del blanqueo de la ganancia obtenida de manera ilegal. Esta etapa es sumamente importante ya que, sin la posibilidad de obtener rédito económico, este tipo de delito no se cometería.

La extensión de este análisis de la trata como un proceso al caso argentino puede sernos útil para comprender las características esenciales de esta actividad criminal, por ello, esta sección está enfocada en el desarrollo de las tres primeras para el caso argentino. La última etapa, la referida al blanqueo de capitales, no puede ser incluida en el diagnóstico por no contar con datos fiables y suficientes.

Fase 1. Reclutamiento de la víctima

La principal forma de captación, ya sea con el fin de explotar sexual o laboralmente a las víctimas, es mediante el engaño. “Esta modalidad requiere alguna forma de conexión o proximidad y, en general, involucra a más de una persona. También existen comisionistas que tienen una red de reclutadores” (OIM, 2008: 23). El Informe de UFASE e INECIP también confirma esta modalidad como la más utilizada en un 49% de los casos analizados.

Cuando el tratante se dedica a reclutar víctimas con el fin de prostituirlas, los engaños a los que se recurre con mayor frecuencia son falsas propuestas de empleos como camareras, servicio de limpieza o cuidado de bebés. También se han detectado casos en los que las víctimas saben que el trabajo es para ejercer la prostitución pero se las engaña en cuanto a las condiciones en las que se desarrollará, por ejemplo, el horario laboral ilimitado, privación de la libertad, entre otras. La vía más usual de captación es a través de los anuncios que se publican en la vía pública o en los periódicos (Gil Lozano, 2009). Otro modo interesante que también usan los reclutadores es presentarse en pareja ante la posible víctima, de esta manera, generan una mayor confianza a las mujeres y a sus familias y otorgan a la propuesta de trabajo cierta seriedad (OIM, 2008: 37).

Cuando se utiliza el secuestro,

hay un trabajo previo de inteligencia y luego, en un operativo tipo comando, las mujeres son interceptadas en la vía pública y forzadas a subir a un automóvil. Son drogadas para evitar su resistencia y trasladadas a un lugar donde son violadas y golpeadas una y otra vez. Así, son sometidas y “preparadas” para ser explotadas sexualmente (OIM, 2008: 40).

En el Informe de UFASE y INECIP solo se utilizó el secuestro en el 1% de los casos.

Fase 2. Transporte y traslado

Las principales rutas de ingreso de víctimas son a través de Paraguay, Misiones o la provincia de Buenos Aires y el espacio de tránsito son las provincias del litoral: Entre Ríos y Corrientes. La triple frontera es un punto de entrada y salida de víctimas de trata, debido a que está escasamente controlada por fuerzas de seguridad. Podemos agregar otros espacios geográficos utilizados regularmente como el paso fronterizo Encarnación-Posadas, este es uno de los pasos más utilizados para entrada de mujeres paraguayas. Hay que tener en cuenta que en la provincia de Misiones existen 39 pasos fronterizos con Paraguay y Brasil (Derghougassian y Varone, 2009: 359). Existe además una gran rotación interna entre los centros de explotación del centro y sur del país.

Fase 3. Explotación de la víctima

La principal finalidad de la trata en Argentina es la explotación sexual, generalmente las víctimas son explotadas en prostíbulos, whiskerías o en lugares privados. Una vez que llegan allí sufren la violencia física directa, les retienen la documentación y se les informa cuál será su verdadero trabajo. Además de la violencia física y las violaciones recurrentes, el tratante las amenaza con hacer daño a sus familiares en el lugar de origen. En otros casos, generalmente cuando la mujer viene engañada antes de someterla a la violencia, se le advierte de que, por los gastos de traslado y en caso de ser menor por la documen-

tación falsa, se encuentra en deuda con su nuevo jefe y es ahí donde se le ofrece trabajar vendiendo copas y pases por un tiempo hasta que pague su deuda (OIM, 2008: 53), la cual siempre aumentará ya que la víctima tendrá que pagar a su tratante la comida, ropa y demás productos de necesidades básicas que se los darán con un costo alto. Siempre seguirá en deuda con su captor.

Con respecto a los mecanismos de explotación laboral, desde 2005 fueron descubiertos talleres de confección de indumentaria con trabajadores en condiciones infrahumanas, lo que evidenció la existencia de la trata con fines de explotación laboral. En varios de estos casos, la mayoría de las víctimas era originaria de Bolivia,²³ que había ingresado al país mediante mecanismos de tráfico ilícito de migrantes (OIM y MPN, 2009: 9.). Los talleres ilegales ofrecían sus servicios a grandes marcas comerciales nacionales e internacionales; gracias al trabajo de una ONG argentina, fueron descubiertos más de 600 talleres clandestinos que trabajaban para 103 empresas. Los mecanismos de coacción utilizados por las redes en estos casos son la retención de la documentación de la víctima y la privación de la libre circulación. Otras víctimas de trata también son explotadas en áreas de agricultura y construcción (ONU, 2011: 5). Como señalan Derghougassian y Varone (2009: 33):

existen casos de trabajadores bolivianos reducidos a la servidumbre en talleres textiles en la Ciudad de Buenos Aires. También explotación laboral en quintas agrícolas en el interior de la provincia de Buenos Aires, así como en el norte y centro del país. Además

del área textil y la agricultura, se desarrolla trabajo esclavo en ladrilleras, pesca, etc.

Creemos que la comprensión de la trata como un proceso y no como delito aislado brinda una visión más amplia del fenómeno y permite una visualización integral del mismo. La diferenciación por etapas vislumbra la posibilidad de involucramiento de diferentes organizaciones criminales en cada una de ellas, al mismo tiempo que establece patrones de conductas delictuales, perfiles de víctimas y tratantes. Todos estos elementos son de suma relevancia a la hora no solo de pensar en políticas de prevención y combate a este delito sino también al momento de iniciar investigaciones tanto policiales como judiciales.

Reflexiones finales

La trata de personas se convirtió, en los últimos años, en una de las principales actividades delictivas del crimen organizado donde se conjugan la violencia, los abusos de poder y la manipulación de personas vulnerables en el escenario que conlleva un mundo globalizado.

A lo largo del artículo hemos analizado los principales factores que incidieron en su transformación y le proveyeron los elementos para que adquiriese la forma y estructura de la cual hoy goza. Uno de los factores que consideramos fundamental y que propició dichas transformaciones fue la globalización. La liberalización económica y la desigual distribución de las riquezas obtenidas de ese proceso liberalizador; el crecimiento a gran escala del comercio internacional; el desarrollo de tecnología de punta; los procesos de flexibilización de los mercados de trabajo; la libre movilidad global de personas; la existencia de

23 Para ampliar la información, ver: http://internacional.elpais.com/internacional/2007/04/26/actualidad/1177538424_850215.html (Consulta: 10 de junio de 2012).

mercados y productos penalizados por los Estados, todos procesos producto de la globalización, han favorecido el auge, la expansión y la consolidación de las actividades del crimen organizado transnacional y, por tanto, de la trata de personas.

La globalización es un fenómeno potenciador de la expansión y sofisticación de los grupos que llevan adelante el flagelo de la trata pero, para que esta exista, debemos girar nuestra mirada a la cuestión de la demanda, la cual es crucial en el desarrollo de la actividad delictiva ya que, sin demanda, el producto carecería de valor y el negocio se tornaría inviable económicamente para el crimen organizado. Específicamente en el caso de la trata con fines de explotación sexual hablamos de cliente y no de demanda; este cambio de visión plantea nuevos desafíos para los elaboradores de políticas públicas destinadas a combatir la trata. Si el cliente es una cuestión tan relevante para que el mercado de trata siga aumentando, deberíamos pensar lineamientos de prevención y combate en esa dirección.²⁴

Argentina nos dio una visión concreta de cómo actúan las organizaciones criminales que se dedican al tráfico de seres humanos. Especí-

ficamente se analizaron los perfiles de las víctimas que caen en estas redes. Situaciones de pobreza, falta de oportunidades laborales junto con altos niveles de desigualdad y bajos niveles educativos son el caldo de cultivo perfecto para producir víctimas vulnerables; obviamente los tratantes no hacen otra cosa que usufructuar estas condiciones de vulnerabilidad. Por ello, los movimientos internos de las víctimas de trata de personas, tanto con fines de explotación sexual como laboral, se dan desde las regiones más pobres del norte hacia las grandes urbes del centro y sur del país. También dentro de las mismas regiones los movimientos se producen de las zonas rurales a las urbanas, donde existen mayores posibilidades laborales y mayor poder adquisitivo entre la población.

La trata en Argentina está marcada por el tráfico interno, donde prima la modalidad de explotación sexual y las mujeres y niñas se convierten en el principal objetivo de los tratantes.

Dos veces en la historia argentina la persistencia y lucha de organizaciones de la sociedad civil junto con la voluntad política colocaron en agenda este flagelo que esclaviza a tantas personas en todo el mundo, logrando la sanción de dos leyes de trata destinadas a la prevención, combate y asistencia a sus víctimas. Casi cien años pasaron entre ellas, pero la norma vigente ha involucrado al Estado argentino de manera tal que su presencia es notable, desde la creación de instituciones hasta la generación de políticas específicas para combatir este delito.

24 El caso de Suecia puede servir de ejemplo. Este país adoptó la posición de penalizar la demanda de víctimas de trata con fines de explotación sexual para reducir el tráfico de personas. En 1999, este país despenalizó la venta de servicios sexuales y, por el contrario, sancionó la compra de estos servicios con penas económicas o con prisión, con la única finalidad de reducir la demanda. Con esta ley ha logrado que el mercado sea poco apetecible para el COT y la oferta ha disminuido, en un 70% la prostitución callejera y hasta un 50% la prostitución en clubs en un año. Lars Naumburg, miembro de una red contra la violencia hacia las mujeres, expresó lo siguiente aludiendo a la legislación sueca: “Tenemos que darles a las y los jóvenes una nueva visión del mundo, un mundo donde hay un 50% de mujeres en la morada del poder y ni una sola se vende por la calle”. La ley no solo está destinada a penalizar la demanda, también a prevenir y concienciar a la sociedad de lo que implica la prostitución, la violencia de género y demás fenómenos relacionados.

Bibliografía

- Anguita Olmedo, Concepción (enero-junio de 2007). “El tráfico ilegal de seres humanos para la explotación sexual y laboral: la esclavitud del siglo XXI”. *Nómadas*, 15. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/15/concepcionanguita.pdf>
- Arunkumar, Acharya (diciembre de 2009). “Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen”. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 6, 12: 299-322. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62815957014>
- Derghougassian, Khatchik y Paula Varone (2009). “El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile”, en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (editores). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Estrategias Educativas Ltda.
- García Arán, Mercedes (coordinadora) (2006). *Trata de personas y explotación sexual*. Granada: Comares.
- García Segura, Caterina (2005). “Sociedad internacional o desorden mundial después del 11 de septiembre de 2001”, en: Caterina García Segura y Eduardo Vilariño Pintos (coordinadores). *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*. España: Guernika Gogoratz.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. Las redes criminales en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, capítulo 2.
- Gatti, Zaida (2013). “Las víctimas de la trata. Políticas de restitución de derechos. El Programa nacional de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata”. *Trata de personas. Políticas de Estado para su prevención y sanción*. CABA: Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Giberti, Eva (2011). “El cliente de trata”. *Diario Página 12*, 14 de enero. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-6256-2011-01-14.html>
- Gil Lozano, Fernanda (2009). “Trata, trato y corrupción en la Argentina”. Disponible en: <http://fernandagillozano.com.ar/2009/01/22/se-presento-el-informe-sobre-trata-de-personas/>
- Laczko, Frank y Marco Gramegna (2003). *Developing Better Indicators of Human Trafficking*, vol. X, 1. OIM.
- Mannix, Daniel y Cowley Malcom (1970). *Historia de la trata de negros*. Madrid: Editorial Alianza.
- Nejamkis, Luciana, Susana Novick, Verónica Jaramillo y Celeste Castiglione (2013). “La trata de personas: un nuevo delito con antiguas raíces”. *Sociales en Debate 04*. Secretaría de Proyección Institucional. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Nejamkis, Lucila y Celeste Castiglione (2013). “Apuntes críticos a la trata de personas como problema contemporáneo”. *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes*, vol. 9.
- Naím, Moisés (2005). *Illicit*. Nueva York: Doubleday. (Traducción al castellano de Francisco Ramos (2006). *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona: Random House Mondadori).
- Olaeta, Hernán (2013). “La mirada del sistema de justicia penal sobre el delito de trata. Estudio judicial en los tribunales

- federales de la CABA". *Trata de personas. Políticas de Estado para su prevención y sanción*. CABA: Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Pérez Alonso, Esteban (2008). *Tráfico de personas e inmigración clandestina (un estudio sociológico, internacional y jurídico-penal)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Quintanilla, Tammy (1997). "La globalización del comercio sexual". *De las cumbres a los llanos*. CLADEM. Disponible en: <http://www.ugt.es/globalizacion/tammy.htm>
- Schnabel, Raúl (2009). *Historia de la trata de personas en Argentina como persistencia de la esclavitud*. Argentina: Dirección General de Registro de Personas Desaparecidas. Disponible en: <http://www.mseg.gba.gov.ar/Trata/HISTORIA.pdf>
- Serrano, Mónica (2005). "Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad", en: Mats Berdal y Mónica Serrano (compiladores). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. México: 27-61.
- Tokatlian, J. Gabriel (2000). *Anotaciones en torno al crimen organizado, la seguridad internacional y la política internacional en relación al tema de las drogas psicoactivas: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia*. Disponible en: <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%2017%20-%20JUAN%20G.PDF>
- Williams, Paul (coordinador) (2009). *Security Studies: An Introduction*. Nueva York: Routledge.
- ## Informes
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2011). *Trafficking in Persons Report 2011*. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2013). *Trafficking in Persons Report 2013*. Disponible en: http://photos.state.gov/libraries/argentina/8513/reports/Informe_2013_sobre_Trata_de_Personas.pdf
- Fundación Esperanza (2004). *Metamorfosis de la esclavitud. Manual jurídico sobre la trata de personas*. Colombia. Disponible en: <http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/descargas/Libros/Metamorfosis.pdf>
- Informe de la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2011). Asamblea General, Naciones Unidas, Misión a la Argentina.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2008). *Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*. Rosario. Disponible en: <http://www.oimconosur.org/archivos/buscador.php?archivo=112>
- OIM (s/f). *La trata de personas: respuesta de la OIM*. Disponible en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/ct_brochure_es.pdf
- OIM y Ministerio Público Nacional de la República Argentina (MPN) (octubre de 2009). *Nuevo escenario en la lucha contra la trata de personas en la Argentina. Herramientas para la persecución del delito y asistencia a sus víctimas*. Buenos Aires: OIM.

- OIM, UNODC, United States Agency for International Development (USAID), Gobierno de Brasil (GB) (2006). *Trata de personas para fines de explotación sexual*. Brasilia. Disponible en: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/trata_de_personas_384.pdf
- OIM, Comisión Interamericana de Mujeres, Instituto Nacional de las Migraciones de México (2006). *La trata de personas. Aspectos básicos*. México. Disponible en: <http://www.oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2005). *Una alianza global contra el trabajo forzado. Conferencia internacional del trabajo*. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_082334.pdf
- Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) (2011). *Informe anual y resumen ejecutivo 2011*, a cargo del Dr. Marcelo Colombo. Disponible en: http://www.mpf.gov.ar/docs/RepositorioW/DocumentosWeb/LinksNoticias/Informe_anual_2011_UFASE.pdf
- UFASE y INECIP (2012). *La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para la dinámica de un análisis del delito*. Buenos Aires.
- UNICEF (noviembre de 2009). *Informe especial "Estado mundial de la infancia"*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012). *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna*. Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006). *Human Trafficking: Global Patterns*. Viena. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf>
- UNODC (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- UNODC (febrero de 2009). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf
- UNODC (diciembre de 2012). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

Páginas web y periódicos online

- Red Alto al Tráfico y la Trata Argentina (s/f). Disponible en: <http://www.rattargentina.com.ar/2013/02/la-zwi-migdal-trafico-humano-del-siglo-pasado/>
- Diario Clarín*
Diario La Nación
Diario Página 12
Diario Infobae
Diario Perfil
Diario Tiempo Argentino
Periódico El País

Legislación nacional e internacional

Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949 de Naciones Unidas.

Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956.

Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 1998 de Naciones Unidas.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación contra la Mujer, de 1999.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

Ley Nacional 9.143: Trata de Blancas, Prostitución de Niñas y Adolescentes y Proxenetismo.

Ley Nacional 26.364: Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Y su Modificatoria Ley 26.842.

El imaginario social detrás de la trata en los medios de comunicación

Media's Social Image and Human Trafficking Discourse

Lizeth Danesa Lema Matehu¹

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: abril de 2014.

Resumen

La noticia mediática que habla sobre la trata de personas es el resultado de la coincidencia de un discurso que habita y se reproduce sistemáticamente desde el Estado, los medios y la población, en un círculo vicioso que impide la consecución de una visibilización del problema como de atención prioritaria pública y desde una complejidad que se circunscribe a problemas principalmente sociales, culturales y económicos de las poblaciones expulsoras, receptoras y de tránsito como el Ecuador. Hoy en día nos enfrentamos a medios de comunicación que, como directos interlocutores del conocimiento social, construyen y deconstruyen el imaginario social alrededor de la trata de personas desde coberturas periodísticas securitistas, socorristas y melodramáticas que resultan restringidas ante una realidad tan compleja.

Palabras clave: trata de personas, discurso, noticia, imaginario social, Ecuador.

Abstract

The news media that refers to human trafficking is merely the result of the coincidence of a speech that lives and reproduces systematically from the state, the media and the public, in a vicious cycle that prevents to achieve a firm visibility of the problem as a public priority and a combination of complex social, cultural and economic structural problems of the victim's sending, receiving and transit countries such as Ecuador. Today, we face a media that, as a direct interlocutor of social knowledge, is able to construct and deconstruct the social imaginary around human trafficking based on an incidental perspective given by poor news' coverage characterized by a restricted comprehension of such a complex reality.

Keywords: Human Trafficking, Discourse, News, Social Imaginary, Ecuador.

¹ Internacionalista ecuatoriana por el Tecnológico de Monterrey. MA en Desarrollo Local y Territorial por la FLACSO, sede Ecuador.
Correo electrónico: lizethlema@hotmail.com

¿Por qué el imaginario social es importante?

Tanto hombres como mujeres somos impactados por esquemas que estructuran nuestros pensamientos, cuerpos y acciones. La producción cultural de formas repetitivas de representaciones que podemos ver como clichés en escenas principalmente visuales del cine, forman patrones mentales y conductuales en nosotros.

Mantilla, 2010: 112

Para que la trata de personas en todas sus modalidades exista, las representaciones sociales y culturales que la legitiman deben sostenerse, alimentarse y resistirse por medio de una sociedad que las reproduce y las naturaliza, por lo que es evidente denunciar que tenemos una grave distorsión de un problema social que se ha vuelto cotidiano. Por ello resulta necesario llegar a la comprensión de los problemas de abordaje, tratamiento y de lectura que la trata de personas tiene en la sociedad ecuatoriana. Este artículo está destinado a descubrir los obstáculos que el discurso de la trata contiene y reproduce desde el aparato público hasta la sociedad, y viceversa, a partir del efecto propio que tienen los medios de comunicación sobre la trata de personas. Para fines de este artículo, se revisaron medios periodísticos digitales e institucionales nacionales² seleccionados entre enero de 2012 y junio de 2013, a partir de

2 Se revisaron 187 noticias sobre el tema de trata de personas y explotación sexual. La información se recopiló desde las plataformas digitales de los periódicos: *El Ciudadano*; *El Verdadero*; *El Norte*; *El Tiempo*; *Extra*; *La Hora*; *El Diario*; *Ecuador Inmediato*; *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica ANDES*; *Hoy*; *El Telégrafo*; *El Comercio*; *El Universo*, y las instituciones ecuatorianas: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior. El período de revisión de la información corresponde a un criterio de selección y frecuencia de las noticias presentadas.

las variables “trata de personas” y “explotación sexual”.

La elección de la variable “trata de personas” es considerada ya que es el concepto legítimo (Protocolo de Palermo, 2001) para denominar a este hecho, el cual independientemente de su fin o modalidad, se compone de una fase de enganche o captación, una de traslado y otra de explotación. Agregar esta variable permitirá denotar la asociación del término con todas sus modalidades así como su asimilación en el discurso local-nacional y público-privado.

Por su parte, la variable “explotación sexual” ha sido elegida ya que resulta la modalidad de mayor involucramiento y atención del sector público y privado. Siendo que este artículo busca desentrañar el imaginario de fuentes oficiales, su reproducción y legitimación en la sociedad ecuatoriana, esta elección resulta acertada pues permite llegar a una aproximación más directa con estos mensajes explícitos e implícitos que se reproducen mecánicamente y con mayor fuerza desde el componente moral que contiene.

El discurso detrás de las noticias: una reflexión desde la trata de personas

De acuerdo con Van Dijk (1990: 258), las opiniones y las actitudes que poseemos son productos sociales que resultan elementos delimitadores de objetivos, intereses, valores y normas de una comunidad específica en relación con temas de interés común. Siendo que estas cogniciones refieren y puntualizan a un determinado grupo de personas, se puede afirmar que estas determinarán e incidirán en funciones específicas de los individuos en co-

munidad. Si los significados en un grupo determinado se establecen mediante modelos de comunicación e interpretación legitimados y en constante reproducción social, como sucede con las actitudes del discurso, las opiniones y significaciones sociales corroboran que estos modelos de comunicación forman y delimitan los cimientos de un grupo social determinado y con esto la misma comprensión e interrelación con el mundo.

Actualmente la comunicación ha sabido innovarse sobre la plataforma de los medios de comunicación. Anderson (citado en Rivera, 2012) señala que los medios de comunicación facilitan el flujo de la comunicación, consolidan la unión de una nación, la seguridad estatal y la formulación de políticas públicas. Estos medios juegan un papel preponderante en la formación de nuestros criterios, opiniones e incluso en la formación de una manera de comprender y desenvolvernó en el mundo mediante la determinación de todo aquello que llamamos superestructura;³ en este sentido, Harb (2006: 43) indica que “en la construcción de los imaginarios intervienen dos factores básicos fuertemente imbricados y que permiten el desarrollo de la vida cotidiana: lo real y lo imaginario”, de donde emergen sistemas de creencias, juicios, opiniones y emociones. Por ello, es innegable que gran parte de nuestros conocimientos sociales y políticos, además de cognoscitivos, brotan de la gran cantidad de información que vemos, leemos, escuchamos y asimilamos diariamente y que se legitiman desde el consenso social intransgredible y naturalizado, por lo se puede atribuir a los mismos nuestra conducta ante temas como la trata de personas en sus diversas modalidades.

3 Conjunto de instituciones, ideas o cultura de una sociedad.

Hoy en día la información sobre la trata de personas en Ecuador y en el mundo es limitada, por lo que los medios de comunicación son los pocos recursos por los cuales la temática se ha abierto y manifestado, y al mismo tiempo son el medio de impacto principal que, al basarse en un conocimiento insubstancial de los hechos, erige un discurso delincencial que retrocede su discernimiento pleno. En reconocimiento de este gran problema, Pontón (2009: 12) señala que “el trato de la trata en los medios de comunicación repite esquemas sensacionalistas al privilegiar el *boom* noticioso sobre la dimensión y las consecuencias que la problemática que la trata de mujeres implica para el país y la región”.

Los discursos detrás de los medios de comunicación son una representación de la realidad que esboza una realidad socialmente construida.⁴ Por lo tanto, es necesario reconocer que los periodistas y comunicadores que participan y escriben artículos no lo hacen como individuos especializados en sus distintas temáticas, sino como integrantes de una sociedad que los afecta desde el cúmulo de conocimientos, creencias, actitudes, etc., activos y vigentes, y a la que dibujan desde su trabajo periodístico (Van Dijk, 1990). Rivera (2012), entendiendo este nivel de afectación, replantea la idea de que los medios de comunicación son únicamente herramientas de quienes protagonizan la política como verdades objetivas a partir de figuras retóricas repetitivas y expone su carácter como espacios de debate de las políticas desde y para la opinión, las cuales se transforman en herramientas para la legitimación de la percepción social dominante.

4 La tarea de producción de noticias es un acto de construcción semiótica de la realidad mediante el cual se transforma la factualidad objetiva en factualidad discursiva. La noticia no es lo que pasa, sino un artefacto semiótico que representa simbólicamente lo que pasa (Sosa, 2000: 114).

En Ecuador, como en el resto del mundo, la trata de personas es un tema controversial, pues emerge desde una crisis moral, social, económica y cultural. Es innegable que “el hecho noticioso” desde su construcción así como desde su lectura⁵ es concebido desde un discernimiento moral que intencionadamente realiza la mistificación de “los otros” a partir de la reafirmación de estereotipos,⁶ desde la imagen de un perpetrador y una víctima,⁷ desde la depravación y la inocencia, lo cual permite la construcción de un melodrama vendible.

De esta relación, el discurso securitista, moralista y proteccionista del que habla Mantilla (2010) y al que nos enfrentamos desde el Estado y la sociedad se ratifica, reproduce y oficializa limitando así la posibilidad de priorizar el reconocimiento social pleno de la condición humana y ciudadana que estas personas tienen junto a su auto-reconocimiento como individuos de derechos y de obligaciones, ya que bajo estas condiciones son reducidas a “cuerpos desintegrados”, a “cuerpos sexualizados” o a “cuerpos violados/delinquidos” y no como las personas integrales y legítimas,

con discursos, opiniones, deseos y necesidades propias. Es imprescindible comprender que estos estereotipos arquetípicos no son más que el producto de una situación de malestar que se expande colectivamente y que saca a flote los ideales más profundos y presentes en la sociedad y que, a su vez, erigen esquemas de diferenciación, pánico y segmentación (Harb, 2006: 43).

Siendo que estos estereotipos no son creaciones o delirios ficticios, es clave reconocer que estas interpretaciones son difundidas desde mecanismos de transferencia de información en masa, en este caso desde los medios de comunicación. No olvidemos lo que señala Harb (2006: 49), quien afirma que “sin el beneplácito, complicidad y apoyo de los periodistas, los prejuicios (...) y la xenofobia serían muy difíciles de extender y reproducir a lo largo de todo un país”. Por ello efectivamente son los reporteros quienes reproducen estos discursos desde el contacto cotidiano con las fuerzas públicas como la Policía, lo cual permite la reproducción de las definiciones oficiales y no oficiales de temas como la trata de personas (Chibnall, en Van Dijk, 1990). Connell (1980), por su parte, contribuye a esta idea al indicar que la realidad socialmente construida en los medios de comunicación resulta de una construcción ideológica que medios acreditados en el tema específico abordado suministran como lo hace el gobierno –local o nacional–, los líderes sindicales y/o expertos. Por lo tanto, si en Ecuador el tema es manejado principalmente por instancias de la fuerza y el orden, como la Fiscalía y el Ministerio del Interior, no es sorpresa que además de prácticas securitistas encontremos concepciones securitistas sobre la trata de personas. Y es que no se puede obviar las palabras de Pachano, citado en Harb (2006), sobre el hecho de que

5 Van Dijk (1990) señala que el significado de un artículo resulta de una reconstrucción efectuada por parte de quien lo lee, la cual se desarrolla desde las representaciones y de la memoria del individuo.

6 De acuerdo con Rivera (2012), los estereotipos son imaginarios transformados en figuras retóricas que emergen en la visceralidad de la emoción, y que otorgan denominaciones sobre “los otros”. Estas significaciones devengan en prácticas sociales como la xenofobia y la exclusión.

7 Esta tendencia por presentar al Estado, sea local o nacional, como el héroe de la historia, hace que las acciones que limitan un tratamiento efectivo –como lo son el desconocimiento, la falta de capacitación de operadores de justicia, la ausencia de presupuesto además de fuertes niveles fronterizos, la revictimización, la deportación y la violencia a la que las personas en situación de trata son sometidas por las mismas autoridades, las cuales en ocasiones son los mismos tratantes y/o cooperantes de las redes– pasen desapercibidas y con esto se naturalicen (Vance, 2011).

la creación de un peligro imaginario ha sido siempre un recurso de la política, principalmente cuando es un medio de construcción de una conciencia nacional.

De acuerdo con Kempadoo (citada en Howard y Lalani, 2008: 9), la adopción de estos lentes del tráfico organizado, visión adquirida desde el enfoque securitista, se traduce en políticas que no gestionan el interés del individuo afectado. Se ha visto que, bajo este enfoque, las personas en situación de trata son atendidas únicamente si existe una cooperación con la ley en los procesos de testificación, o son vistas como migrantes ilegales que requieren una deportación-repatriación, sin un análisis de lo que se debe realizar en función del bienestar de dicho individuo con sus respectivas particularidades, de una adecuada reconstrucción de autoestima, identidad y un proyecto de vida de una persona que se ve y se siente descartada por la sociedad.

La noticia es reproductora de ideologías, acciones, tendencias asimiladas y reformuladas desde y por la sociedad y sus instituciones, por lo cual los medios de comunicación se configuran como ese espacio para el flujo de la información de fuentes oficiales, sin embargo, esta relación se nutre a la inversa, ya que los medios oficiales confirman y construyen su acción a partir de lo que los medios de comunicación afirman y advocan, faltando el ingreso de información de carácter académico pero además de actores que abogan por la aplicación de otros enfoques. Por lo tanto, el siguiente análisis obtenido de una revisión de diarios de prensa escrita busca dilucidar no solo el imaginario social que está detrás de la comprensión de la trata de personas, sino también cómo estos modelos cognitivos interfieren y obstaculizan la validación menos tendenciosa de lo que es la trata de personas y su urgente

tratamiento, en un reconocimiento de que dicha labor no se encuentra únicamente en las acciones públicas y/o de la sociedad civil, pues reside de igual forma en las concepciones y prácticas que sociedades como la ecuatoriana contienen, y afloran como discriminación y xenofobia a ciudadanos y ciudadanas extranjeras, la sexualización de menores y la violencia de género reiterativa.

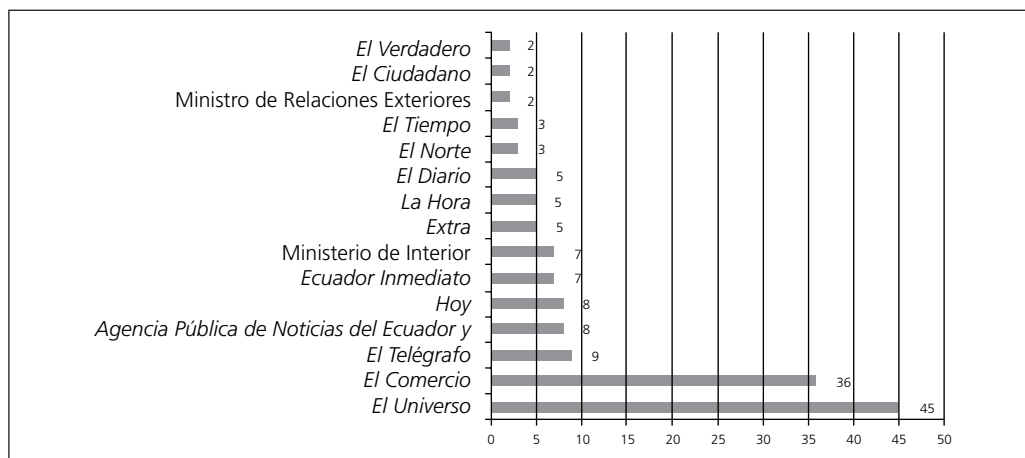
Análisis de las noticias de prensa escrita sobre trata de personas y explotación sexual en Ecuador

De acuerdo con el análisis realizado, se evidencia que los medios de comunicación con mayor cobertura de este tipo de noticias son los periódicos *El Universo* y *El Comercio*, seguidos por *El Telégrafo*, *Hoy* y la *Agencia Pública de Noticias* del Estado.

Esto permite ver cómo el primer, segundo y tercer periódicos de mayor consumo nacional,⁸ que corresponden a los diarios más leídos en Guayaquil y Quito, son los medios de prensa escrita con mayor cobertura sobre la trata de personas y la explotación sexual, lo cual les permite desplegar una directa influencia sobre el conocimiento y la opinión pública alrededor del tema. Reconociendo que el tratamiento de estos fenómenos es limitado, así como las fuentes de información académica disponibles, estos medios son los más influyentes ante la problemática dada la cobertura que realizan, pues resultan ser los mecanismos por los cuales se erige el imaginario social que prefigura las concepciones y las actitudes frente

8 De acuerdo con Jordan y Pachana (2010), el diario *Extra* tiene un tiraje aproximado de 1'396.000 ejemplares en circulación, seguido por el diario *El Universo* (de Guayaquil) con 447.300 ejemplares y tercero se ubica el diario *El Comercio* (de Quito) con 380 mil ejemplares.

Gráfico 1. Frecuencia de noticias en medios de prensa escritos



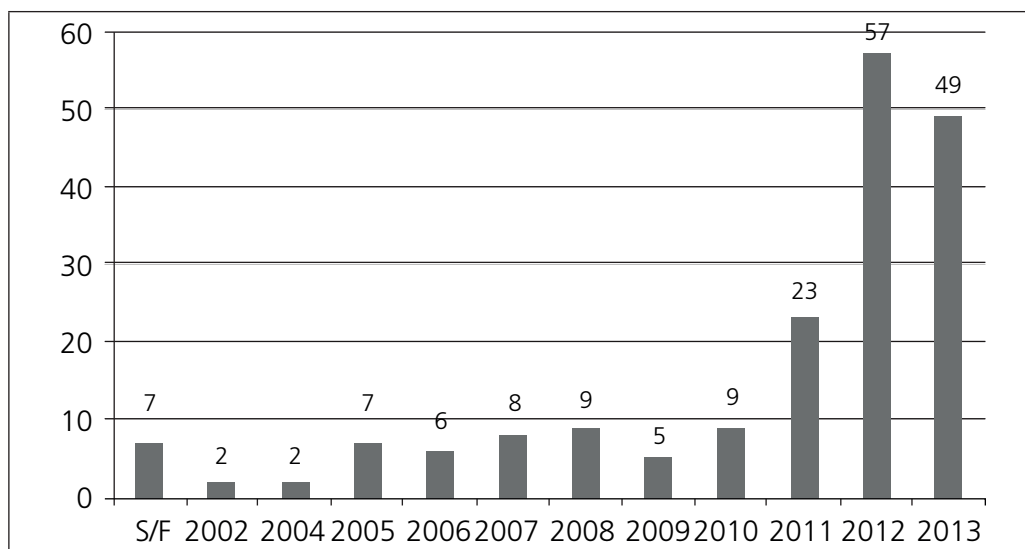
Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

a quienes lo protagonizan. Esta tendencia por lo tanto determina que los resultados de esta investigación están dados a partir del abordaje de una mayoría de noticias de medios privados, por lo que las tendencias de los medios de comunicación públicos no representan

mayoría en este análisis y, por ende, no serán fácilmente desentrañados.

En cuanto a la frecuencia de cobertura de noticias sobre trata de personas, se puede confirmar que los medios de prensa escritos muestran un evidente crecimiento entre 2002

Gráfico 2. Frecuencia de publicación de noticias de trata por año



Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

y 2013. Esto permite considerar que tanto las acciones por cubrir el tema así como la discusión han aumentado, lo que ha generado un involucramiento de los medios de comunicación con directa influencia para la sociedad así como un monitor de las acciones del Estado frente al tema.

Algo que también se pudo observar fue que la mayoría de estas noticias cubren las acciones del Estado donde los operativos, las historias de las víctimas así como los procesos de juzgamiento son las primeras acciones que el periódico plasma en sus líneas. Lamentablemente se habla poco de las víctimas y de los procesos a los que son sometidas al momento y posteriormente de ser “rescatadas” por el Estado. Esta predilección judicialista indica cómo los medios de comunicación se aferran al melodrama de la trata,⁹ mientras que el Gobierno se hace presente únicamente en el proceso judicial o punitivo, desligándose, en la omisión, de la atención y protección de las víctimas¹⁰ en desmedro de la asistencia y responsabilidad de proteger y de asistir a los afectados.

Esta propensión por un tratamiento judicial del tema es uno de los legados del Protocolo de Palermo puesto que las disposiciones que hacen referencia a la “Protección de las Víctimas de la Trata de Personas”¹¹ carecen de

un carácter vinculante para los Estados, pues estos tienen como competencia exclusiva y soberana la creación de su normativa penal y de las respectivas penas de cada delito (Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, 2002), mientras que lo que sí obliga es el reforzamiento judicial y la capacitación policiaca, tal como Vance (2011) lo asevera.

Howard y Lalani (2008) señalan que, de acuerdo con Kempadoo, los Estados reiteradamente conciben a la trata de personas como un problema securitista, de ley y de orden, así como de migración forzada y no como un problema de violación de derechos humanos, lo cual se explica por la misma naturaleza del Protocolo, el cual no es más que un anexo de una Convención Transnacional en contra del Crimen Organizado, situación que firmemente propone a la trata de personas como un problema de fronteras, de la soberanía del Estado,¹² en vez de ser un instrumento que se apega a los principios que rigen el mandato de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Acotando, Vance (2011) indica que, como resultado de este enfoque, el tratamiento de las personas en situación de trata, como son migrantes indocumentados y trabajadoras sexuales, es afectado por leyes que los criminalizan, además que el tratamiento como víctimas de un delito ya sea en lugares de detención, albergues o casas de rescate/acogimiento es muchas veces abusivo, violento y represivo. El énfasis en el tratamiento del problema desde la criminalización hace más difícil para las víctimas salir de la espiral de violencia institu-

9 De acuerdo con Vance (1995), el melodrama es una brillante y familiar técnica para desviar el ojo –en este caso el ojo público– de la complejidad y de la contradicción, ofreciendo así un sustituto simplificado y emocionalmente cautivante.

10 Vance (2011) señala que esta marcada insistencia por describir a los tratantes como miembros de redes, mafias y conspiraciones internacionales resulta dañina ya que se invisibiliza cómo operan redes locales de pequeña escala compuestas por conocidos y familiares de las víctimas. Esta conjetura, alimentada por los medios de comunicación, no permite la intervención en redes locales.

11 Disposiciones establecidas en la II Parte del Protocolo de Palermo.

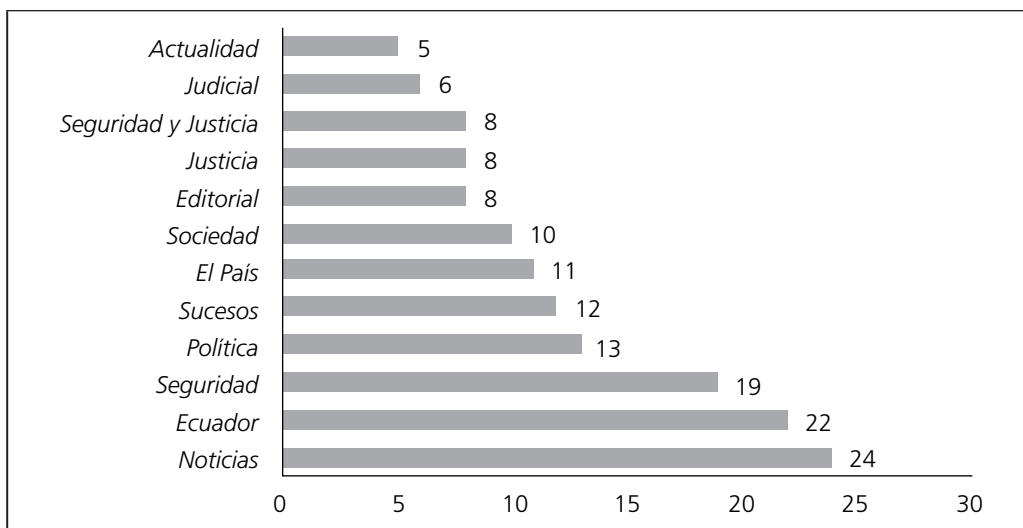
12 Según Smith (2010), los gobiernos han sido reacios ante la posibilidad de desarrollar una dura ley internacional vinculante que pueda limitar su soberanía estatal y comprometer presupuestos.

cional a la que son sometidas, a pesar de que existen leyes que las reconocen y protegen. La misma concepción de criminalidad exhorta a la autoridades a acrecentar principios de sospecha, exclusión, antipatía y odio ante esos “otros” tradicionalmente vistos como ajenos a la sociedad y, por ende, como personas excluidas de los procesos de protección como son estas poblaciones frágiles, dada su situación de clandestinidad. La trata de personas presenta, desde su ontología, un conflicto sobre la necesidad de una respuesta no judicial para los afectados.

los elementos propios de una política securitista nacional y un imaginario que se enfoca únicamente en ver a la trata de personas y a la explotación sexual como un fenómeno encasillado en redes criminales, en violación fronteriza, agresión a la fuerza pública y a los principios de soberanía y poder del Estado nacional, pues estos argumentos son predominantes en la redacción de la noticia.

De esta categorización se confirma que las noticias de trata de personas y explotación sexual son rodeadas y/o acompañadas por hechos sobre robos, homicidios, tráfico de dro-

Gráfico 3. Frecuencia de tipo sección de noticias para noticias de trata



Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

En cuanto a la sección en donde se ubica a la noticia, se pudo evidenciar que la mayor parte están ubicadas en secciones de generalidades como *Noticias* y *Sociedad*, no obstante, la tercera categoría pone en evidencia esta tendencia de los medios por analizar este fenómeno desde la *Seguridad nacional*. Al momento de fusionar las secciones de *Seguridad*, *Justicia*, *Seguridad y Justicia* y *Judicial*, se corroboran

gas y tráfico de armas, entre otros delitos que no pueden ser igualados ni tratados de la misma forma. Esta tendencia genera una asimilación errónea del fenómeno, y por lo tanto, un abandono de las víctimas condenadas a ser protagonistas de historias donde se procura un final feliz de ficción.¹³

13 Generalmente las noticias procuran estructurar imágenes de inocentes víctimas y de malvados trasgresores, que

Esto lleva a visibilizar cómo los medios de comunicación, al menos escritos y principalmente privados, todavía no pueden ir más allá del melodrama de la víctima y del espectáculo mediático, cuando contrariamente ello surge de problemas estructurales tanto locales y mundiales como la desigualdad, la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo, la corrupción, la indolencia, el consumismo, la desigualdad y la violencia de género. El Instituto de Altos Estudios Nacionales, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador y la Organización Internacional para las Migraciones (2011) reconocen que las mismas respuestas deben considerar la comprensión y análisis, así como la transformación de “problemáticas socioculturales y de los imaginarios de las sociedades en general e incluir acciones que apunten a modificar las causas estructurales y factores de vulnerabilidad” (p. 35).

Por esto se requiere de un enfoque sistemático, multisectorial e interdisciplinario que comprenda todos los factores que inciden desde las dinámicas locales y nacionales, hasta las dinámicas regionales y mundiales, tal como Antunez (2010: 7) lo indica al afirmar que “es esencial que sea superada la visión de que un fenómeno polifacético como el tráfico de personas, sea, por ejemplo, esencialmente una cuestión criminal, o todavía percibida a través de una óptica conservadora y moralista”. Así por ejemplo, factores presentes en América Latina como la feminización de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, la naturalización de la violencia, de la explotación y del con-

sumo de personas inevitablemente originadas desde la colonización¹⁴ promueven la discriminación y establecen las relaciones de oferta y demanda entre los países de origen, de tránsito y destino, lo que genera un intercambio y consumo regional e internacional.

La omisión en el tratamiento de los factores estructurales no permite discernir acciones evidentes como el libre movimiento de bienes y no de personas. Los fuertes controles migratorios, la ausencia de proceso de regularización migratoria, la supremacía del mercado sobre el bienestar humano, la ausencia de garantías de derechos laborales, sumadas al débil interés político y económico por lo social que resultan estar en las manos de los Estados, son factores que vivifican a la trata de personas (Vance, 2011).

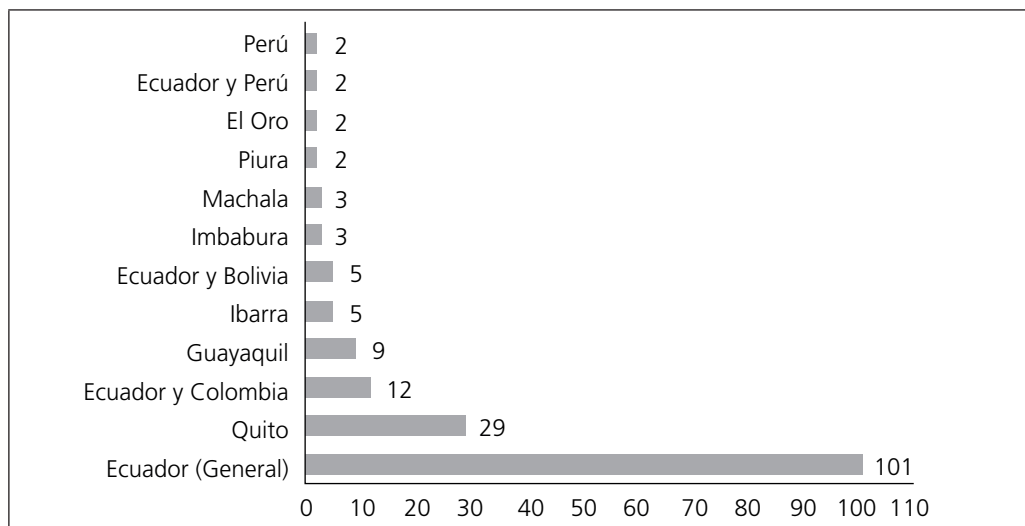
La cobertura de noticias sobre la trata de personas se considera principalmente un problema de carácter nacional, lo cual responde a una tendencia por abordar el fenómeno desde la información que existe a nivel nacional y no desde las localidades. La información sobre parroquias, ciudades y provincias es limitada, mientras que la información mayormente asequible para hablar del tema es la que existe sobre el país: víctimas, casos, rutas, consumo, entre otros.

Esta tendencia pone también como protagonistas a autoridades del Gobierno central como responsables de atender el tema, debilitando así la posibilidad de comprometer a autoridades locales en el proceso. No obstante, en el caso particular del Distrito Metropolita-

culminan con el rescate del individuo por parte de la fuerza pública. Sin embargo, nada se dice sobre el destino de la persona rescatada, su desprotección y la revictimización a la que es sometida. Las noticias de drama procuran un final feliz del momento, de la mano con una incapacidad por ver que el problema es más largo y complejo de lo que parece.

14 “En este sentido es fundamental recordar que el proceso de construcción de las sociedades latinoamericanas es constituido por aspectos históricamente de colonización, de explotación de recursos naturales y de mano de obra; y fundamentalmente de la aplicación de una serie de políticas macroeconómicas y de austeridad, sumadas a un estilo de desarrollo basado en un Estado mínimo y con gran protagonismo de fuerzas de mercado” (Antunez, 2010: 3).

Gráfico 4. Frecuencia de origen de la noticia



Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

no de Quito se percibe una cobertura específica, lo cual ha evidenciado la fuerte incidencia del delito en la ciudad, la responsabilidad que tiene la administración municipal con el tema¹⁵ y la incidencia por parte de las organizaciones civiles de la ciudad, elementos que se materializaron en la existencia de la Ordenanza 246.¹⁶

De la cobertura de noticias sobresalen las que relacionan a Ecuador con Colombia.

15 En la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas (2002), en su capítulo “Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas” se indica claramente en el inciso b) sobre las recomendaciones para la erradicación de la trata de personas: “Replantear a las políticas de infancia como una cuestión nacional que ocupa a toda la sociedad y que debe involucrar tanto a los gobiernos nacionales, municipales y locales como a la sociedad civil” (CHMI, 2002: 15), lo cual reafirma la debilidad que todavía existe en el país en términos de una atención descentralizada para la erradicación de la trata de personas en Ecuador. Por lo tanto, es necesario identificar este gran vacío y deuda.

16 La Ordenanza 246 que “regula la protección integral de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito.

Esto afirma la vulnerabilidad fronteriza y revela la demanda nacional por mujeres del país vecino, lo cual alimenta el imaginario social de la mujer colombiana “prostituta”¹⁷ y el de un sujeto criminal. Resulta evidente que hay un problema fronterizo detrás de esta relación –corrupción de autoridades, conflicto armado colombiano, ausencia del Estado ecuatoriano y colombiano a lo largo de la frontera, entre otros– pero también una demanda que responde a estereotipos sociales así como de los medios de comunicación que los legitiman con historias sobre el narcotráfico, mujeres exuberantes y sexualmente activas, quienes se ven sometidas a la dominación de los hombres.

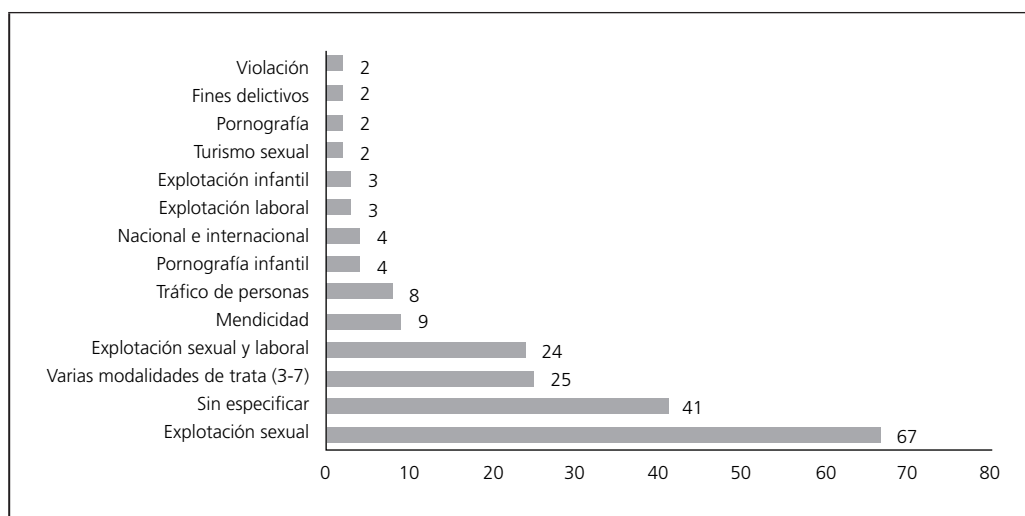
17 Es así como nos damos cuenta que, desde un inicio, su inserción en la industria del sexo en Quito –sobre las trabajadoras sexuales colombianas– tenía matices diferenciadores con respecto a las trabajadoras sexuales locales, puesto que están dotadas de un imaginario social con valor agregado que los ecuatorianos habían construido respecto a las mujeres trabajadoras sexuales colombianas: mujeres físicamente atractivas, agradables al trato y cálidas (Villacrés, 2009: 84).

En este sentido, Fraguas, citada en Harb (2006: 33), indica que:

(...) la figura del migrante (...) ha adquirido en los últimos años una visibilidad social expresada fundamentalmente en discursos oficiales y en algunos medios de comunicación, donde estos migrantes son acusados de la crisis ocupacional (y de una crisis moral), responsables de la inseguridad y la delincuencia, cuando se los ubica en unas condiciones de ilegalidad. Un discurso manipulador que distorsiona la realidad.

Para Vance (2011), la hiperconcentración tanto de los Estados, los grupos de defensa y los medios de comunicación en atenuar consciente o inconscientemente la distinción entre prostitución, explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual minimizan la comprensión e identificación a todas las personas (hombre, mujer, niño, travesti, discapacitado, migrante, bisexual, etc.) como posibles afectados por la trata de personas bajo varias formas de explotación, lo cual, en gran parte, se ampara por el desbordamiento de

Gráfico 5. Frecuencia de modalidad de trata



Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

En cuanto a la modalidad de trata más presente en la cobertura de noticias, la explotación sexual es la de mayor frecuencia, seguida por noticias que no especifican la modalidad. Siguen las noticias que hablan o mencionan de tres a siete modalidades de trata. Finalmente están las que relacionan el binomio explotación sexual y laboral, modalidades que resultan ser las más frecuentes en el abordaje de noticias sobre trata.

documentales, investigaciones y drama televisivo como periodístico de la trata.

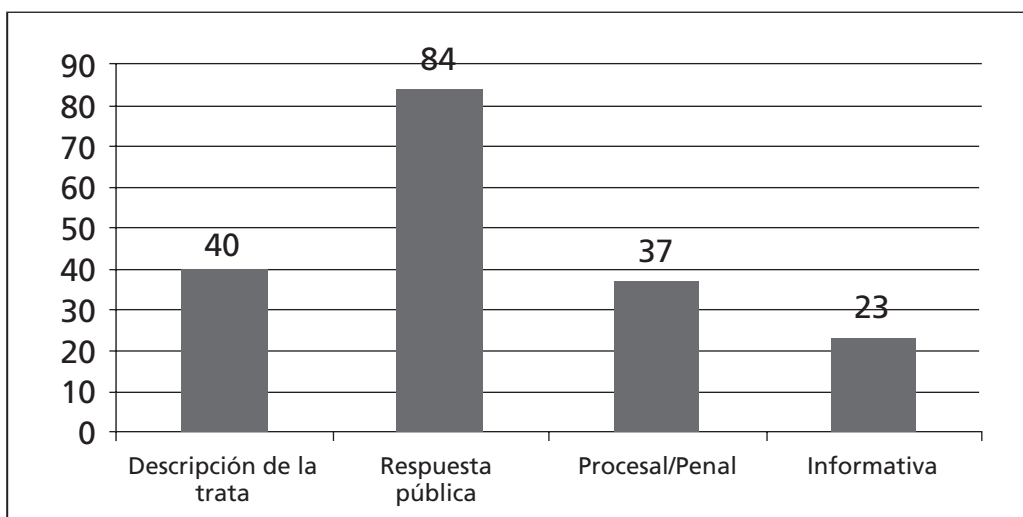
Esto indica que todavía existe una tremenda tergiversación en los medios por parte de la población y los funcionarios públicos para entender a la trata de personas como un fenómeno que se expresa en varias modalidades y reprime la posibilidad de una comprensión más extensa del fenómeno así como de vincular los delitos como la extracción de órganos,

el matrimonio forzado, el reclutamiento de menores para actividades delictivas con la trata de personas, debilitando así la denuncia y la desnaturalización de estas y otras modalidades de trata como la mendicidad y el trabajo forzado a las que lamentablemente ecuatorianos y ecuatorianas están acostumbrados.

No es sorpresa que una de las cifras más divulgadas y monopolizadas por los diarios nacionales, así como por las instituciones

ausencia de datos confiables, tal como sucede en el Municipio de Quito, en el Ecuador y el resto del mundo. Esto resulta de la natural incapacidad de generar un diagnóstico real, lo que da libre paso a la circulación de información carente de objetividad, y con esto la elaboración de planes e intervenciones no necesariamente apropiados para las formas en que la trata opera en los diferentes territorios del país.

Gráfico 6. Frecuencia de modalidad de trata



Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

públicas, indican que el 79% de mujeres son víctimas de explotación sexual, el 18% de esclavitud laboral y el 3% de otros maltratos. Sin embargo, esta cifra es aplicada tanto a nivel internacional como nacional, lo que trae consigo una distorsión de la tendencia nacional y en la regional. Esta misma complicación se percibe al momento de revisar el uso de distintas cifras expuestas en la prensa escrita, ya que existe variaciones con grandes diferencias, lo cual insiste en esta incapacidad de sustentar acciones y escenarios a razón de una

Respecto al tipo de noticias clasificadas de acuerdo con los contenidos presentados, se identificó que la gran mayoría cubría ya sean acciones que el Estado había puesto en marcha para combatir la trata de personas, las acciones no tan efectivas del Estado desde la mínima cobertura de servicios y desde la impunidad persistente en los procesos penales. Sin embargo, cabe señalar que más del 70% de las noticias cubre la temática a partir de las referencias, declaraciones y perspectiva del Estado.

Siguiendo, el tipo de noticia identificada es la que realiza la descripción del fenómeno de la trata, es decir, existe un número considerable de coberturas periodísticas que procuran hacer una fotografía de la situación de la trata ya sea a nivel mundial, regional, nacional o local, información que permite mantener viva la discusión del tema y/o su consideración en la vida diaria y en nuestros diversos entornos, sin embargo, es en este esfuerzo que se detecta la reproducción automática de números no comprobados, de denominaciones como prostitutas y trata de blancas, la constante caracterización de las víctimas como nulos sujetos de agencia y/o la confusión de trata de personas con tráfico de migrantes, lo que dilucida el reto que es generar este tipo de reflexión sin caer en la reproducción de imaginarios limitados.

De muy cerca siguen las noticias que cubren procesos penales/procesales como se los ha denominado, coberturas que se caracterizan por reportar las acciones judiciales detrás de la trata, ya sean operativos donde se aprehenden a los tratantes y/o cómplices y se rescata a las víctimas inocentes, a partir de esta lógica de protagonismo heroico de la fuerza pública y los aparentes finales felices de las víctimas, cuando poco o nada se habla de la complicidad que muchas veces la fuerza pública

discriminación, violencia y abandono institucional para poder reinsertarse a la sociedad civil exitosamente.

Por último pero no menos importante, se ha observado la presencia de noticias con un carácter primordialmente informativo, es decir, coberturas de acciones de parte de la sociedad civil, procesos de capacitación, el trabajo de organizaciones no gubernamentales, estudios logrados, entre otros, lo cual resulta preocupante ya que poca es la voz que la sociedad civil tiene en el impacto de este imaginario que se está concentrando, de acuerdo a lo analizado, en los discursos público-estatales y en los tradicionales operativos de corte securitista y victimizante.

En cuanto a la presencia de organizaciones internacionales, como fuentes de información y actores activos en la lucha antitrata, se observa que son efectivamente organizaciones especializadas de Naciones Unidas. La Organización Mundial de las Migraciones (OIM), a pesar de que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹⁸ es la agencia responsable dentro del sistema, es la organización más vinculada en la lucha contra la trata en Ecuador, ya que apoya la acción nacional y las investigaciones que permiten la visibilización del problema.

Tabla 1. Organizaciones gubernamentales internacionales vinculadas a lucha contra la trata y la frecuencia en los medios de prensa escrita

OIM	ONU	UNODC	OIT	UNICEF	ACNUR	OMT	PNUD	FMI	Banco Mundial
26	19	15	10	8	5	2	1	1	1

Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

tiene con los tratantes, los favores sexuales que ellos solicitan a las víctimas, la violencia que les aplican, y mucho menos los procesos de

18 “Debido a que la OIM estimó que el tema estaba fuera de la competencia del organismo, Italia se unió a los austríacos en el impulso a la redacción de un instrumento contra el contrabando de migrantes en el marco de la convención contra la delincuencia organizada transnacional” (Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, 2002: 8).

Dicha participación se confirma por acciones de capacitación,¹⁹ investigaciones y el acompañamiento técnico que se ha provisto para autoridades de gobiernos locales.²⁰ En cuanto al financiamiento, Santacruz²¹ (2012) manifiesta que el programa antitrata que la organización tiene en Ecuador existe gracias al aporte del Gobierno de Estados Unidos. Este programa busca apoyar la implementación del plan, así como facilitar herramientas a instituciones del Estado (Ministerio de Justicia) y a su vez apoyar a los gobiernos locales (municipales y cantonales) para la construcción de planes para erradicar la trata.

La OIM ha tenido una fuerte vinculación con el Gobierno americano (USAID, 2012), toda vez que la cooperación tiene como socio ejecutor a la OIM, en la implementación de un proyecto de tres años (2010-2013) en conjunto con instituciones²² de Ecuador, el cual busca proporcionar elementos para la erradicación de la trata en Ecuador; asistir en la implementación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas; proveer asistencia técnica para “la recolección de datos, comunicación y definición de roles”; y acompañamiento tanto a los gobiernos autónomos descentralizados seleccionados como a las casas de acogida seleccionadas para la implementación de políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades y servicios para la víctima de trata.

19 <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=15268#.UiTtwxaRM5g>

20 <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=21191#.UiTuFBaRM5g>

21 Argentina Santacruz, coordinadora del programa de la OIM contra la trata de personas en Ecuador.

22 Ministerio del Interior, gobiernos autónomos descentralizados de Lago Agrio, Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Tabla 2. Organizaciones gubernamentales nacionales vinculadas a lucha contra la trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita

Cooperación Alemana para el Desarrollo	Departamento de Estado de Estados Unidos	AECID	USAID
1	10	1	2

Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

Ya sea mediante las presiones ejercidas por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos o por la cooperación internacional detrás de los proyectos, es evidente que hay una insistente fuerza exterior interesada en los procesos nacionales. Esto, sin duda, ha resultado ser una presión efectiva en Ecuador, ya que las autoridades nacionales empezaron a tomar acciones frente a la trata de personas desde sus primeros manifestos. Lamentablemente esta observancia internacional parece más efectiva como urgencia política más que una responsabilidad ante la garantía de derechos humanos, siendo que se procura el cumplimiento de las recomendaciones y no de las necesidades de la población afectada. En este sentido, las priorizaciones de las acciones de cada país frente a la trata de personas se basan a partir de las *tres p*: primero la penalización de los tratantes, segundo la protección de las personas afectadas y tercero la prevención, lo cual explica la jerarquización imprudente que prima a la atención judicial frente a la restitución de derechos. De igual manera, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito es la institución que también trabaja el tema. Su constante nombramiento se debe a que dicha organización es una de las pocas fuentes disponibles frente a los temas de trata de personas a partir de informes como el de Buitrón (2012).

En cuanto a instituciones públicas nacionales que atienden y/o que se encuentran vinculadas con la temática de trata, especialmente bajo su modalidad de explotación sexual, el Ministerio de Gobierno de Ecuador, actualmente conocido como Ministerio del Interior, integrado por la Subsecretaría de Garantías Democráticas y la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, es la más recurrente en las noticias relacionadas. Ello después que este toma la responsabilidad del tema, ya que antes la responsabilidad era del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Continuando, la Policía Nacional tiene presencia recurrente, lo que no es sorpresa ya que es la protagonista de operativos y allanamientos, siendo que las noticias se presentan de manera controversial y sensacionalista. Mantilla (2010: 108) evidencia esta realidad denominándola como el estrellato policial, caracterizándolo por la imponentia de la autoridad y sus tradicionales prácticas autoritarias.

Por su parte, la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), adscrita a la Policía, ha sido identificada de manera separada ya que su presencia indica el trabajo enfocado a la asistencia de esta población. La unidad es una de las más capacitadas y con mayor experiencia sobre el tema, no obstante, resulta preocupante que el resto de cuerpos policiales (metropolitanos y nacionales) no acceden a esta especialización y, por ende, resulta proclive la revictimización. Le sigue la Fiscalía, Ministerio de Justicia, Unidades Judiciales del Consejo de la Judicatura y Corte Nacional de Justicia, las cuales son instituciones igualmente vinculadas con los procesos judiciales como son el juzgamiento de los infractores y sus cómplices además de la protección de las

víctimas como se realiza en el marco del Programa de Protección de Víctimas y Testigos.

Mientras tanto se observa una mínima presencia en las noticias de parte de los ministerios de Educación, Salud, Relaciones Laborales, Inclusión Económica y Social, Coordinador de Desarrollo Social, así como de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Reparación Integral de Víctimas, lo que revela la falta de intervención, al menos desde lo que la cobertura mediática exhibe, de instituciones enfocadas en la reintegración y restitución del derecho del sujeto en situación de trata, además de la incapacidad de montar acciones articuladas desde el sector público.

Se puede señalar también la corresponsabilidad de instituciones como el Registro Civil y la Secretaría de Telecomunicaciones, ya que son instancias responsables de controlar la falsificación de las identificaciones o la revelación sin ningún tipo de responsabilidad de rostros y/o cuerpos de las víctimas, puesto que deben mantener un delicado tratamiento de la identidad de los sujetos en situación de trata, en salvaguardo de su seguridad, tal como Barreto²³ (2010), editor del diario *El Comercio*, indica preocupadamente.

En cuanto a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, es ineludible que la Fundación Nuestros Jóvenes es la institución que lidera el tema en cuanto su presencia en la prensa escrita. Seguido se encuentra la Red Interinstitucional Anti Trata de Personas, la que, según declaraciones de Rosa Manzo (2013), concentra su trabajo en Quito y tiene una fuerte repercusión nacional. De igual manera la Fun-

23 Dimitri Barreto ha trabajado 16 años en el diario *El Comercio* (Ecuador) como editor de las secciones *Quito y Seguridad*. En 2010 fue editor de la sección *Judicial* y actualmente es el editor de producto.

dación Esperanza, el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, Fundación Quimera, Pastoral de Movilidad Humana, Comité Pro Movilidad Humana de Ecuador, Asylum Access-Ecuador, SavetheChildren y Coalición Contra el Tráfico y Trata de Mujeres en América Latina y el Caribe, entre otras, son instituciones vinculadas al tema de movilidad humana –realidad a la que se circunscribe la trata de personas– y proveen servicios a los sujetos en situación de trata de manera residencial o ambulatoria y/o pugnan por el respeto y garantía de sus derechos.

Por otro lado, la presencia de los gobiernos locales en los registros indica que todavía existe poca apropiación por parte de estas entidades. Sin embargo, la administración del Distrito Metropolitano de Quito es la más involucrada desde la cobertura que los medios han realizado frente al tema, de ahí que esta localidad es la que presenta una de las pocas veedurías con una gran cobertura a nivel nacional, que está dirigida a promover un diagnóstico de las acciones adelantadas sobre el tema.

Tabla 3. Gobiernos autónomos descentralizados vinculados con la lucha antitrata y su frecuencia en los medios de prensa escrita

Gobiernos locales	Frecuencia
Municipalidad de Guayaquil	1
Gobernación de Santo Domingo de los Tsáchilas	2
Municipio de Otavalo	1
Gobernación del Azuay	1
Prefectura de Pichincha	2
Gobernación de Imbabura	3
Municipio de Quito	16

Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

Una revisión sobre la tipología/perfil de la víctima encuentra que la mayoría de los medios escritos del país identifica como población más vulnerable a los niños y niñas, seguida por adolescentes y mujeres.

Tabla 4. Tipología de las víctimas y frecuencia en los medios de prensa escrita

Tipo de víctima	Frecuencia
Niños y niñas	51
Adolescentes	47
Mujeres	41
Hombres	4
Varios grupos (niños, niñas, adolescentes, mujeres, hombres, personas de diversidad sexual y personas discapacitadas)	4
Indígenas	4
Migrantes	13

Fuente: prensa escrita.
Elaboración propia.

Esta clasificación presenta fuertes inconsistencias ya que las variables no son claras y presentan una distorsión de la información frente a su comparación con variables de género como mujer/adolescente/niña. Contrariamente esta división debería considerar a la mujer adulta, la mujer adolescente y niña, logrando así la visibilización de víctimas mayores de edad que requieren de un tratamiento específico en su situación, toda vez que existen casos de mujeres que se integran voluntariamente al trabajo sexual.

Detrás de los casos de mujeres adultas, existen distintas y específicas historias que las llevaron a ser sujetos de trata, lo que requiere

la ruptura de una serie de concepciones frente a prostitución,²⁴ refugio, inmigración, pobreza, violencia intrafamiliar y prácticas locales que permiten la violencia contra la mujer, conllevan repercusiones espaciales entre lo rural y lo urbano, además de la sexualización de menores como cosificación y fragmentación del cuerpo físico e inmaterial de la mujer.

De igual manera, el tipo de cobertura ha invisibilizado a otros grupos afectados por la trata de personas. Hombres, sujetos migrantes, comunidad LGBTI, personas de otras etnias y discapacitados no son reconocidos como sujetos en situación de trata, desconociéndose la reparación de sus derechos y su inclusión en la política pública. Existe conocimiento de que la población indígena es tratada con fines de explotación laboral, lo cual se ha naturalizado dado que este grupo poblacional ha sido históricamente explotado.²⁵

Howard y Lalani (2008) señalan que justamente esta vinculación de la trata de personas con la prostitución ha hecho que se limi-

te la comprensión del problema únicamente desde la población femenina, dando por lo tanto un mínimo espacio a los hombres; no es por ello difícil que exista una real negación por parte del Estado, del régimen internacional así como de la sociedad para reconocer la situación de víctimas que pueden tener. Por un lado, los hombres, vinculados con esta incapacidad, se resisten a reconocerse como víctimas, vulnerados y/o perpetrados, ya que esto implica aceptar vulnerabilidad y fragilidad, principios antagónicos a la masculinidad hegemónica que exige poder, violencia, fuerza y control.

Mientras que, por otro lado, los tratantes son identificados principalmente como hombres, encajando así al perpetrador como hombre y la víctima como mujer. El diario *La Hora* (2012) indica que el 69% de los tratantes son hombres, 28% son mujeres y el resto poseen otras identidades de género, no obstante, en las noticias los tratantes responden a la siguiente caracterización: antisociales, vecinos, amigos, miembros de la misma familia, comerciantes, hombres con antecedentes penales, hombres nacionales y extranjeros, hombres maduros, profesores, actor o bailarín, administrador de club nocturno y policías. Esta predisposición resulta de una direccionada y limitada lectura que abusa del binarismo de género para manipular y ensombrecer prácticas violentas que, al salir de las concepciones naturales sobre quién hegemoniza y jerarquiza el poder y la violencia, resultan invisibilizadas y encubiertas por los mismos afectados, limitando la efectividad de la erradicación de la trata de personas, en todas sus modalidades.

24 Las prostitutas reciben el tratamiento de “víctimas” y no de “trabajadoras explotadas”. Como es sabido, existe una reticencia por parte de los tribunales a considerar trabajadoras a las mujeres explotadas por las redes de prostitución, sean nacionales o extranjeras, insistimos, aun en los casos en que entraron en el ejercicio de la prostitución por propia voluntad, pero cayeron en redes explotadoras que redujeron su “trabajo” de actividad a mera esclavitud. Sin embargo, parte de la doctrina ha considerado que desde la posición de trabajadora sexual sería más fácil luchar por sus derechos que desde su consideración como víctima (Serra, 2007: 369).

25 De acuerdo con la compilación “Niñez indígena en América Latina: situación y perspectivas” (2010) tanto niños, niñas y adolescentes de procedencia indígena son constantes víctimas de trata, específicamente la población de entre 4 años y 17 años de edad originaria de las provincias de Chimborazo, Tungurahua e Imbabura. Lugares donde se desarrollan actividades que tienden a explotar a personas son centros mineros, petroleros, palmicultoras, centros de producción textil, además de lugares turísticos en los que se buscan personas de etnias indígenas para fines de explotación laboral, mendicidad y de explotación sexual, al ser fácilmente abducidas y controladas.

A modo de conclusión

Como se ha dicho, la emergencia en el Ecuador, de la explotación sexual como problemática bordea los años 90 y su abordaje protectorista, moral y jurídico construye discursos victimarios que esconden una realidad compleja que es necesario mirarla. Por ello, parto de la afirmación de que la explotación sexual es una construcción social producida por un conjunto de circunstancias y dinámicas que facilitan y posibilitan que una práctica social de esta naturaleza, tenga lugar, se establezca, se normalice y termine legitimándose, aún por fuera de las legislaciones vigentes o a pesar de ellas.

Aponte y García, 2002: 237

Todos los factores señalados como la securitización de la concepción y tratamiento de la trata, la feminización de la trata, la tendencia por igualar trabajo sexual con trata de personas, la creación de historias de villano e inocente, la maximización de la perpetración sexual como única forma de trata, la manipulación del binarismo de género, la cooperación internacional reformadora, la manipulación de cifras y la perpetración del delito como una violación a la moral social hacen que el imaginario y la narrativa detrás de la trata, en vez de estar compuestos por una verdadera descripción del hecho y protección de la víctima mediante la generación de una conciencia social y la necesidad de asumir las deudas del Estado, estén conformados por la narrativa sensacionalista donde prima el drama, la cosificación del ser humano y prejuicios que fascinan y mueven una opinión pública que criminaliza, recrimina y omite derechos.

Los medios de comunicación, en este caso principalmente privados, participan en la concretización de un melodrama alrededor de las personas tratadas, lo cual vende pero no con-

cientiza. El apoyo de las organizaciones de la sociedad civil es limitado, más aún de las instituciones públicas y sus funcionarios quienes persisten en esta tergiversación y desviación de lo que es, de lo que se debe y puede hacer frente a la trata de personas. Este imaginario no es más que un producto del dominio masculino de la sociedad, de una masculinidad homogeneizadora no solo de los medios de comunicación sino de las concepciones, el tratamiento y la intervención gubernamental que determina la priorización de las agendas políticas y económicas de los Estados. Mantilla (2010: 27) señala acertadamente que los aparatos son manejados desde esta mirada masculina que procura salvaguardar los intereses de la masculinidad hegemónica machista, para lo cual se buscan mecanismos que subyuguen a quienes sirven y producen para este aparato, incluso en desmedro de los derechos de los mismos hombres.

Por ello queda mucho que decir y escribir, pero decirlo bien, desde la amplitud de este drama humano, desde las historias y verdades de quienes lo viven desde sus deseos y necesidades. Si no hay cambio de las concepciones de la trata y explotación sexual, jamás cambiarán los discursos, las concepciones sociales y mucho menos las acciones detrás de esta política pública deshumanizada, que se autoalimenta de estas ficciones bien ensambladas que nos distorsionan y nos hacen cómplices de este mal que destruye vidas.

Bibliografía

Antunez, Flavia (2010). *Tráfico de personas: un problema, muchas facetas: la importancia de la articulación institucional en el combate al tráfico de personas, en la atención y en la*

- reinserción social de las víctimas*. Universidad Federal de Río de Janeiro: Programa de Gobernabilidad y Políticas Públicas. Disponible en: http://www.cibs.cbciiss.org/arquivos/TRAFICO_DE_PERSONAS.pdf
- Aponte, Mauricio y Carlos García (2002). *Explotación sexual infantil en Bogotá*. Bogotá: Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Externado de Colombia, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.
- Buitrón, Edgar (2012). *Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador*. Lima: UNODC.
- Carrión, Fernando (2009). “El trato de la trata de personas”. *Ciudad Segura: Programa Estudios de la Ciudad*, 36. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2002). “Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas”. Santiago de Chile: Editorial CEPAL.
- Connell, Ian (1980). “Television; News and the Social Contract”, en: Stuart Hall, Dorothy Lowe y Paul Willis (compiladores). *Culture, Media, Language*. Londres: Hutchinson.
- Encuentro Latinoamericano Pueblos Indígenas y Gobiernos (2010). “Niñez indígena en América Latina: situación y perspectivas”. Cartagena de Indias. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ippec/documentos/publi_encuentro_final.pdf
- Harb, Gisella (2006). “La construcción mediática del otro”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones Abya-Yala.
- Howard, Neil y Lalani Mumtaz (2008). “Editorial Introduction: The Politics of Human Trafficking”. *St. Antony's International Review*, vol. 4, 1: 5-15.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Organización Internacional para las Migraciones. “Trata de personas: ¿qué es?, ¿cómo prevenirla y abordarla desde las ópticas jurídica, cultural y psicosocial?” Quito: Equipo Editorial IAEN.
- Jordan, Ann (2002). “Human Rights or Wrongs? The Struggle for a Rights-Based Response to Trafficking in Human Beings”. *Gender and Development*, 10, 1: 28-37.
- Jordan, Rodrigo y Allen Panchana (2010). “Los medios de comunicación en Ecuador”. *The Handbook of Spanish Language Media*. Disponible en: <http://rodrigojordan.files.wordpress.com/2010/05/los-mcs-en-ecuador.pdf>
- La Hora (2012). “Hay tres rutas para el tráfico de personas desde Ecuador”. Disponible en: <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101330162#.U6IUppRdV9Y>
- Mantilla, Álvaro (2010). “Contextos, transgresiones, confrontaciones y miradas de la explotación sexual a mujeres en Quito: el caso La Luna y otras tensiones”. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Maqueda, María Luisa (2008). “Mujeres inmigrantes, ¿mujeres vulnerables?” *Papeles*, 104: 79-92.
- Naciones Unidas (2000). “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”. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

- Pastoral Social Cáritas Ecuador (2013). *La trata de personas: un grave problema en Ecuador. Entrevistas Dimitri Barreto y Gentiana Susaj*. Disponible en: <http://www.caritasecuador.org/la-trata-de-personas-un-grave-problema-en-ecuador/>
- Pontón, Jenny (2009). "Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?" *Ciudad Segura: Programa Estudios de la Ciudad*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Rivera, Freddy (2012). "La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006". Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Serra, Rosario (2007). "Mujeres traficadas para su explotación sexual y mujeres trabajadoras del sexo", en: Rosario Serra Cristóbal (coordinadora). *Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Smith, Heather (2010). "Sex Trafficking: Trends, Challenges, and the Limitations of International Law". *Human Rights Review*, vol. 12, tomo 3: 271-286. Holanda: Springer.
- Sosa, Nélida (2000). "Estrategias retóricas en la construcción de la actualidad periodística. Análisis de la noticia de la prensa", en: Adrián Giménez-Welsh (compilador). *Ensayos semióticos*: 107-115. México: Asociación Mexicana de Estudios Semióticos, Universidad de Puebla.
- Van Dijk, Teun (1990). *La noticia como discurso*. España: Paidós Ibérica.
- Vance, Carole (1995). "Four Essays on Art, Sexuality, and Cultural Politics", en: George Marcus y Fred Myers (editores). *The Trafficking Culture: Refiguring Art and Anthropology*. Berkeley: University of California Press.
- Vance, Carole (2011). "States of Contradiction: Twelve Ways to Do Nothing about Trafficking While Pretending To". *Social Research*, vol. 78, 3.
- Villacrés, Pamela (2009). *La industria del sexo en Quito: representaciones de trabajadoras sexuales colombianas*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera

Women Trafficking for Sexual Exploitation in the Tri-Border Area

Georgina María Barvinsk¹

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: abril de 2014.

Resumen

El actual contexto de América del Sur, signado por el fin de los conflictos convencionales y por la creciente interdependencia económica, ha transfigurado los fundamentos de las regiones de frontera. Las mismas se convirtieron en “áreas grises” o, aún más, en meras “zonas de servicios” propensas a la penetración de fenómenos como el crimen organizado. La trata de personas que tiene lugar en la triple frontera compartida por Argentina, Brasil y Paraguay constituye un concreto ejemplo del nexo que ha de establecerse entre la comunidad limítrofe y el delito organizado transfronterizo, en un ambiente de desinterés de los territorios de frontera por parte de los diferentes países del Cono Sur. Se presentará evidencia vívida de los lazos que hacen de la población de dicha frontera tripartita, tanto víctimas como victimarios de la trata de personas con fines de explotación sexual, a raíz de la vulnerabilidad económica, social y política que sufre la zona en cuestión.

Palabras clave: trata de personas, explotación sexual, triple frontera, vulnerabilidad, comunidades fronterizas.

Abstract

The current South American context, defined by the end of conventional conflicts, and by the increasing economic interdependence between countries, transformed the very foundation of border regions. Frontiers have become “grey areas”, or more exactly, “service areas”, prone to the penetration of phenomena such as organized crime. Women trafficking, which takes place in the Triple Frontier shared by Argentina, Brazil and Paraguay, constitutes a concrete example of the nexus that is established between the border community and organized crime, in an environment of disinterest as regards borderline territories, promoted by Southern Cone’s different countries. Vivid information concerning the ties that transform the tri-border’s population in both, victims and victimizers of women trafficking for sexual exploitation, in the wake of economic, social and political vulnerability, will be presented.

Keywords: Women Trafficking, Sexual Exploitation, Triple Frontier, Vulnerability, Borderline Communities.

¹ Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Consultora independiente.

El señor Óscar me dijo que tenía que estar lista para cuando lleguen los clientes. Nuevamente me negué, y entonces Óscar me golpeó por la cara, por la cabeza, me tiró contra la pared, y me decía que tenía que comenzar a trabajar, porque él le había pagado 500 pesos por mí a la señora Norma, y tenía que recuperar su dinero.²

La triple frontera ha concitado, desde hace ya una década, la atención internacional en lo que respecta a la trata de personas con fines de explotación sexual (OIM, 2010). En el año 2001, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puso en funcionamiento el Programa para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual en la región de la triple frontera, el cual se extendió hasta 2005 (OIT, 2005). Dicho esquema constituyó una de las primeras manifestaciones de inquietud en torno a la problemática de la explotación sexual en tal región, orientándose a la creación de comités locales de lucha activa contra dicho flagelo (OIM, 2010). Posteriormente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) avanzó en el abordaje de la cuestión y ha desarrollado en la frontera compartida por Argentina, Paraguay y Brasil, desde el año 2006, una fuerte campaña de sensibilización, al igual que ha agenciado en tareas tendientes a la conformación de una red trinacional de organismos gubernamentales y de entidades de la sociedad civil (OIM, 2010). En Puerto Iguazú, la ONG Luz de Infancia, y en Ciudad del Este, la ONG Ceapra, han sido constantes socias de la OIM en sus esfuerzos en el combate a la trata de personas en la triple frontera.

La ola de democratización experimentada en América del Sur a partir de 1980 alentó

cambios en los conceptos y prácticas de seguridad dentro y entre los Estados del Cono Sur (Hirst y Russell, 2001). Las regiones fronterizas, antes distinguidas por su rol determinante en la defensa de los diferentes Estados ante posibles conflagraciones con sus vecinos, han visto caducar su mismísima razón de ser. De esta forma, el Mercosur ha impactado de manera compleja en las zonas fronterizas (Grimson, 2001). No solo ha detonado la extinción de la relevancia estratégica de las regiones limítrofes en la defensa del Estado nación, sino que ha iniciado un proceso de gran crecimiento en el movimiento de flujos comerciales. El novedoso contexto regional, marcado por la resignificación de las áreas fronterizas y el devenir de un intercambio de flujos comerciales exponencialmente mayor, consolidó un ambiente transfigurado a los ojos de las comunidades residentes en los territorios limítrofes.

De esta forma, las áreas de frontera permanecen en situación de desprotección por parte de los Estados centrales del Cono Sur, quienes no han sabido reconocer los nuevos conflictos que habrían de reemplazar a las amenazas de guerra. Es decir, al disolverse las hipótesis de conflicto en la región, en lugar de revalorizar la frontera como espacio de diálogo e interacción, se desestima por completo toda política activa de desarrollo social en dichas zonas (Grimson, 2001). Los Estados fallan al no reconocer que las amenazas a la seguridad no son necesariamente de carácter externo, y si lo son, quien las encarna no suele ser otro Estado sino actores privados de carácter transnacional (Kahhat, 2008).

De este modo, es sobresaliente cómo la gesta de un arquetipo de crimen transnacional como la trata de personas, en la particular región de la triple frontera, coincide con el suceder de una eminente transformación en

2 Testimonio de una víctima de trata de personas, oriunda de Ciudad del Este, que fue explotada en la ciudad de La Plata (Colman, 2009).

la cotidianidad de las comunidades de frontera sudamericanas, devenida de un novedoso contexto de intenso intercambio de flujos comerciales. Ante tales circunstancias, adquiere especial relevancia el estudio de dicha manifestación criminal en la nombrada región, como herramienta para develar la naturaleza de la asociación que ha de establecerse, actualmente, entre las comunidades de frontera y el crimen transnacional.

La vulnerabilidad estatal específica de la triple frontera será evidenciada en referencia a tres subcategorías: la vulnerabilidad social, la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad política. De esta forma, se explicitarán las características endógenas presentes en dicha región, que sientan las bases para el posterior desarrollo exitoso del crimen de trata de personas con fines de explotación sexual. Así, ha de exponerse el contexto general cuyas características sociales, económicas y políticas han de demostrar que no existe allí la presencia del Estado en su rol de garante del bienestar de la población. De esta manera, entonces, dicha población desprotegida comienza a tejer vínculos con fuentes alternativas de autoridad, representadas por grupos de delito organizado.

La vulnerabilidad económica será entendida a partir del conglomerado conformado por la preeminencia de la desocupación, la escasa presencia de fuentes formales de empleo y las falencias educativas, consagrando un contexto general de marginación. En otros términos, se hará alusión al ámbito de exclusión en el que habitan los residentes de la región de la triple frontera, plasmado fielmente en esos dos aspectos: desocupación y debilidad educativa. El 90% de la ciudadanía de la triple frontera se dedica a un trabajo informal, vendedores callejeros, taxistas y otros oportunistas que dependen del turismo. En referencia al 10%

que resta, se dedica a la función pública; en otros términos, no hay industria (Giménez Béliveau, 2011).

Por vulnerabilidad social se entenderá un conjunto de características específicas de la región de la triple frontera, que hacen de su población una comunidad venal y atomizada. Esta realidad permite la inclusión de un abordaje amoral y calculador en lo que se refiere al desarrollo de vínculos sociales entre sus pobladores (Briscoe, 2011). En otros términos, la vulnerabilidad social se analizará primeramente con base en la eminente característica de “zona internacional” de la que goza dicha región, lo que deviene en una sociedad que comparte un territorio, pero cuyos objetivos, costumbres e idiomas no son los mismos. Esto consagra a una comunidad débil y fracturada. Posteriormente se analizará la vulnerabilidad social con base en la especificidad del inmenso flujo de población temporal que transita diariamente por la región, con fines tanto de comercio como de turismo. Esta realidad implica que los pobladores no solo se trasladen de un lado a otro de la frontera de manera habitual e indiscriminada, sino que, al mismo tiempo, se mimeticen con un flujo inmenso de turistas y comerciantes provenientes de todas partes del mundo. De esta forma se refuerza la atomización de una sociedad que, al habitar un contexto de gran población temporal, difícilmente podría desarrollar lazos de comunitarismo.

La vulnerabilidad política responde sencillamente a la corrupción de funcionarios del Estado. Primeramente es de gran importancia notar que los tres países que convergen en el área de frontera bajo estudio presentan una estrecha relación con la corrupción política. A modo de ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Trans-

parency International exterioriza las percepciones del grado de corrupción según lo ven analistas de cada país, en donde cero representa altamente corrupto y 10, altamente transparente. En tal estudio, Argentina califica un IPC de 2,9, mientras que en Brasil es de 3,5 y en Paraguay es de tan solo 2,4.

Esta realidad es hondamente alarmante debido a que el éxito del crimen organizado depende, naturalmente, de funcionarios afines a corromperse (Sverdlick, 2005). Bajo tal tenor, gran parte de los ilícitos que se han de cometer diariamente en la región de las tres fronteras, particularmente en el vértice paraguayo, están íntimamente asociados a episodios de corrupción de funcionarios públicos (Bartolomé, 2002). En otros términos, el éxito del crimen organizado transfronterizo depende, de forma extensa, de la complicidad de aquellos funcionarios que, por acción u omisión, posibilitan el desarrollo de tales crímenes.

Desde esta perspectiva, el control que los Estados brasileiro, argentino y paraguayo ejercen sobre sus territorios pertenecientes a la convergencia limítrofe que nos compete es débil. Lo es, precisamente porque no alcanza ni para satisfacer las necesidades poblacionales, como lo son el trabajo, la salud y la educación, ni tampoco para impedir el desarrollo de actividades ilegales, cuestiones indudablemente ligadas entre sí. Puesto de otra manera, la actual situación de inseguridad se centra en la disponibilidad de una masa de población empobrecida y desocupada aprovechable para encarar actos ilícitos ante la falta de oportunidades de ganancia económica en el circuito legal (Giménez Béliveau, 2011).

Estas vulnerabilidades, esbozadas de manera general, constituyen brechas que son aprovechadas y aumentadas aún más por grupos no estatales, principalmente organizaciones criminales

transnacionales. Esto da cuenta con claridad que la triple frontera implica, sin lugar a dudas, un “espacio de inseguridad” (Dreyfus, 2005).

La captación como consecuencia de la vulnerabilidad económica

Sin duda existe cierta correlación entre la marginación y la propensión de la población a aunarse en actividades delictivas (Rotman, 2000). No obstante, en el caso del delito de trata de personas, dicha afirmación no implica la referencia a una elección razonada por parte del individuo, sino al engaño. En otros términos, la correlación causal que frecuentemente se establece entre la marginación y el crimen es anómala en lo que compete a la explotación sexual de mujeres. La desesperación de las mismas no las lleva a iniciarse voluntariamente en actividades delictivas, sino que su desmoralización las conduce a sucumbir fácilmente ante falsas promesas de empleo, utilizadas como medio para captar mujeres que luego serán explotadas sexualmente. Como es notorio, la trata de personas es un delito que se construye sobre la base de derechos sociales insatisfechos (UFASE, 2010a). De esta manera, los reclutadores utilizan técnicas de persuasión y engaños para convencer a las víctimas acerca de los beneficios del supuesto viaje a realizar y de las bondades de la oferta laboral que ellos proponen (OIM, 2005a). He aquí cómo la imposibilidad de las víctimas de proyectar un futuro genera nichos de oportunidad para los tratantes (Mercosur, 2012).

De manera general, se establece una similitud entre las causas que generan la migración de la población por motivos económicos y aquellas que motivan a las personas afectadas por la trata. La falta de expectativas y de oportu-

tunidades en el país, la miseria, la desesperanza o el endeudamiento son causas señaladas frecuentemente como el contexto que empuja a un individuo a salir de su país (OIM, 2005b).

De esta forma, una comunidad fronteriza sumida en el desempleo y la deserción escolar, como lo es la sociedad de la triple frontera, constituye un grupo social especialmente vulnerable a cierta etapa del delito de trata de personas: la captación. Las mujeres que habitan tanto Puerto Iguazú como Foz do Iguazú y Ciudad del Este se encuentran expuestas al reclutamiento realizado por las redes de trata de personas, debido a la precariedad del empleo y a la debilidad estructural del sistema educativo de la región. Ante un escenario de marginación en donde las oportunidades laborales son escasas, estas mujeres se resignan a condecir a la primera oportunidad de empleo que se les presenta.

La ONG Luz de Infancia, cuya líder Marcelina Antúnez es la mayor exponente de la lucha contra la trata de personas en Puerto Iguazú, en su accionar ligado al Programa de Asistencia a las Víctimas³ organizado por la OIM, asistió a 25 mujeres víctimas de tal flagelo. Todas ellas eran argentinas y habían sido reclutadas en Puerto Iguazú. Es destacable que, al momento de ser explotadas, ninguna de ellas había superado la educación primaria. Dichas mujeres trabajaban como empleadas domésticas, cuidando niños o como vendedoras ambulantes. Para lograr captarlas como víctimas, sus reclutadores les ofrecieron empleo e incluso, en algunos casos, la oportunidad de continuar o retomar sus estudios en el lugar de destino (OIM, 2010).

3 Los resultados del Programa de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas realizado por la OIM en la triple frontera constituyen, hasta el momento, la única fuente de datos cuantitativos acerca de tal delito en la región bajo estudio.

De igual forma, en Foz do Iguazú, 22 mujeres fueron asistidas por el Programa de la OIM. Las mismas fueron explotadas tanto en Brasil como en Argentina y en Paraguay. En general, el trabajo que les fue ofrecido como medio de engaño era de meseras o de bailarinas. Asimismo, un 77% de dichas mujeres contaba con ocho años de escolarización o menos (OIM, 2010).

El panorama se repite en Ciudad del Este, en donde la ONG más importante en la lucha contra la trata, Ceapra, brindó asistencia a 51 víctimas en el marco del programa emprendido por la OIM. Todas provenían de hogares pobres o indigentes. El 65% de ellas había concurrido a la escuela durante seis años o menos, y varias apenas podían leer y escribir. Antes de ingresar al proceso de trata, las jóvenes mujeres realizaban empleos inestables que, a duras penas, les permitían obtener ingresos para su subsistencia. La mayoría se desempeñaba en actividades precarias tales como el trabajo doméstico, el cuidado de niños o la venta ambulante (OIM, 2010).

La explotación como consecuencia de la vulnerabilidad social

La vulnerabilidad social que presenta la sociedad trifronteriza establece nexos vívidos con el crimen organizado a partir de factores relacionados con la atomización de dicha comunidad de frontera. En primera instancia, la caracterización como “zona internacional” de la región facilita la presencia criminal al prevenir que los miembros de la comunidad actúen de acuerdo con un interés común, generando un ambiente en donde no conste sentimiento alguno de obligación hacia las leyes establecidas (Briscoe, 2011). En segundo lugar, la

magnitud y las características del flujo de personas que transitan diariamente por la región concibe un ambiente en donde los miembros de la comunidad responden con indiferencia y olvido ante actos públicos de violencia y crimen. En otros términos, la atomización de la sociedad habitante de la triple frontera sienta las bases imprescindibles para el devenir de la instancia de explotación, en relación al delito de trata de mujeres.

Primeramente cabe destacar que en la triple frontera, como en otras regiones limítrofes del planeta, el contacto entre contextos nacionales diferenciados (por tipo de cambio, por asimetrías económicas, por regímenes políticos, por diferencias idiomáticas y culturales) favorece el desarrollo de intercambios en los que la distinción entre lo legal e ilegal se vuelve porosa, y está marcada más por las circunstancias que por la imposición de un orden sostenido en el tiempo (Wilson y Donnan, 1998). La confluencia de Estados desemejantes recrea un contexto de confusa interconexión en donde el peso de la ley propiamente dicha se diluye. La triple frontera constituye un límite internacional atravesado por diferentes dinámicas que no solo no se gestan aunadamente allí, sino que confluyen de forma caótica. Tal coincidencia de territorios en una única “zona internacional” en donde la ausencia de los diferentes Estados centrales es alarmante decreta un área en donde se ha *naturalizado* el delito. Las actividades criminales adquieren tal cotidianeidad que acaban por difuminar los límites entre la rectitud y la transgresión. En lo referido a la actividad de trata de personas, tal *naturalización* del delito se ve claramente plasmada en la instancia de explotación. En otros términos, la comunidad entera participa, ya sea por acción u omisión, del delito organizado en la región de la triple frontera; directa o indirectamente, todos los pobladores

establecen vínculos con actividades de delito transnacional. De esta forma, el ámbito de ilegalidad que se respira en la confluencia de límites que nos compete produce un involucramiento y una adhesión de la sociedad fronteriza toda, en la etapa que genera mayor usura en lo que concierne al delito bajo estudio. La activa colaboración de ciertas personas, aunada con el silencio de las otras, refleja un escenario de gran complicidad en la violación sexual de las víctimas de trata de personas.

De las entrevistas realizadas, se destaca que los relatos de las mujeres permitirían dar cuenta de diversas complicidades que tienen como actores principales a dueños y dueñas de los prostíbulos, encargados y encargadas de los locales, remiseros, Policía local y personas que se encargan de asegurar la circulación de las mujeres por distintos locales y falsificar documentación. Pero del relato de las mujeres, se desprende que estos no son los únicos que obtienen ganancias de su explotación, sino que también las obtienen las clínicas donde las mujeres son obligadas a realizarse análisis, los médicos que las visitan en los prostíbulos cuando se enferman, las mujeres que concurren a los lugares a venderles ropa con la autorización de los responsables en los prostíbulos, los propietarios de las viviendas que estas alquilan, etc. (UFASE, 2010b).

Como refuerzo del punto anterior, la inducción a la explotación se desarrolla, de manera general, con la estrecha participación de una persona cercana al entorno social de la víctima. El delito adscribe tal naturalidad en la región, que miembros de ciertos núcleos familiares victimizan a sus propias hijas, sobrinas, primas, etc., para generar un lucro significativo a partir de la fácil e impune explotación de estas mujeres.

En lo que respecta al estudio realizado por la OIM en Puerto Iguazú, puede afirmarse que tanto el reclutamiento como la posterior explotación comenzaron a partir del accionar de personas próximas a su entorno, ya sea vecinos o parientes. De igual modo, en Ciudad del Este quienes llevaban a cabo la explotación de las víctimas de trata eran parte del entorno de conocidos y, en algunos casos, incluso se trató de familiares (tíos, hermanas, primas) (OIM, 2010).

En este sentido, es enriquecedor el testimonio de un residente de la triple frontera que confió su argumento a una ONG radicada en Ciudad del Este: “El caso de una vecina mía que fue ella engañada, realmente. Ella se fue allá, supuestamente, con los hermanos a trabajar porque los hermanos le habían conseguido el empleo, y los mismos hermanos estaban metidos en este negocio” (OIM, 2005a).

Es menester afirmar la relación que ha de establecerse entre el intenso flujo de población que transita diariamente por el área y la particular instancia de explotación en el delito de trata de personas. De manera inicial, es central destacar, en términos de oferta y demanda, que a mayor flujo poblacional, mayores serán los réditos relacionados con el delito de explotación sexual. Como afirma Marcelina Antúnez, la marginalidad de los residentes se mimetiza con el alto poder adquisitivo del gran caudal de turismo que visita la región, en concordancia con la presencia de grupos delictivos organizados que ven en tal combinación la clave del lucro. Como asevera la Coordinadora de Luz de Infancia, “en la región trifronteriza no debe hablarse de “turismo sexual”, sino de “explotación sexual en situación de turismo”. En otras palabras, el turista arriba con intenciones de conocer la región, eventualmente se encuentra con la

oferta sexual de mujeres y allí toma lugar la explotación en sí misma.

Asimismo es de igual relevancia destacar que la atomización provocada por el caudal de tránsito poblacional que recorre el área, meramente con fines comerciales, consagra un contexto de silencio e indiferencia extremos en relación con la explotación de mujeres víctimas de la trata de personas. Como se afirmó previamente, las interacciones sociales en la triple frontera suceden en el espacio de mercado, espacio privilegiado en lo que compete a las relaciones despersonalizadas e interesadas (Rhi-Sausi y Oddone, 2012). A tal ámbito de nexos interpersonales faltos de comunitarismo, se suma el miedo que provoca en la población habitar una región marcadamente inmersa en la ilegalidad. A modo de ejemplo, en una investigación del Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU) a cargo del BID, de la población de Ciudad del Este que ha reconocido haber tenido conocimiento de la ocurrencia del delito de explotación sexual en su comunidad, un significativo 41% manifestó no haber denunciado o notificado el hecho. De tal forma, el 66,7% de los entrevistados que manifestaron no haber realizado la denuncia correspondiente alude que la razón de tal hecho refiere al sentimiento de miedo que los aqueja (CENIJU, 2010). De igual modo, muchas mujeres que han caído en manos de tratantes son reacias a denunciar estos casos porque temen el rechazo por parte de su comunidad (Kaye, 2006). Es evidente, entonces, la forma en la que la despersonalización de las interacciones sociales, sumada al miedo sentido por aquellos que conviven en la triple frontera, han gestado un ambiente idílico para el accionar del delito de explotación sexual, debido a que existe una elevada demanda sin riesgo alguno

de denuncia o condena. Sin más, la vulnerabilidad social expresada en la falta de un interés común, en el intenso y despersonalizado flujo poblacional y en el profundo miedo infundido en los habitantes del territorio en cuestión, ha de consolidar el éxito y la difusión de la trata de personas en su etapa de explotación.

El tránsito como consecuencia de la vulnerabilidad política

Es innegable que la corrupción ha de constituir el factor principal de expansión del crimen organizado (Rotman, 2000). Tomando tal realidad en consideración, es menester dilucidar el nexo que ha de establecerse entre la vulnerabilidad política, entendida como la corrupción endémica imperante en la triple frontera, y el crimen de trata de personas.

La corrupción de funcionarios públicos mina el control que debería llevarse a cabo en el paso fronterizo entre Estados. Es decir, existe el tráfico de mujeres de un lado al otro del límite internacional, debido a que el control aduanero es prácticamente nulo. Eleazar Ullón, coordinador de Ceapra, resume vívidamente lo que ocurre en la región: “En nombre de la “integración”, el tráfico es intenso y con muy poco control, a esto se suma que los agentes de migración y oficiales de la Policía, de los tres países, ceden por muy poco dinero”. De tal modo, a partir del poco interés de los Estados centrales en el territorio lindante bajo estudio, sumado al crecido flujo comercial intra-Mercosur, se ha gestado un ámbito de dominante ilegalidad. Dicho contexto de transgresión refiere tanto a la incapacidad de ejercer control como a la voluntad explícita de no hacerlo, debido a asociaciones ilícitas con miembros de organizaciones criminales.

A modo de ejemplo, en Ciudad del Este la gendarmería no solo parecería carecer de información, sino también de la voluntad y predisposición de abordar el problema. Algunos gendarmes allí denunciaron que la corrupción es tal, que si ellos rehúsan las “coimas”, arriesgan tanto sus trabajos como sus propias vidas.

Por la triple frontera transitan víctimas de trata de personas, con orígenes y destinos variados. En lo que concierne al tránsito por vías terrestres, las principales rutas de trata de personas son Ciudad del Este-Foz do Iguazú, Foz do Iguazú-Ciudad del Este, Ciudad del Este-San Pablo, Ciudad del Este-Buenos Aires (OIM, 2005a). La ciudad paraguaya desde donde transita la mayor parte de las víctimas está separada del Estado argentino, y del Estado brasileiro, por puentes en donde el control aduanero se reduce a simples “vistazos” (Bartolomé y Llenderroz, 2002). De igual forma, la región es célebre por los innumerables documentos falsos que realiza a diario, lo que también se utiliza para *tratar* mujeres de un lado a otro de la frontera (Bartolomé, 2002). Asimismo, existen numerosas vías aéreas de tránsito de mujeres con fines de explotación sexual, de las que destacan Ciudad del Este-San Pablo-Madrid, Foz do Iguazú-San Pablo-Madrid y Puerto Iguazú-Buenos Aires-Madrid. En este punto es menester destacar que cerca de 100 aeropuertos clandestinos se encuentran próximos a la zona trifronteriza y, según autoridades brasileñas, movilizan anualmente cerca de 1.500 millones de dólares provenientes del tráfico de armas, drogas, personas, dinero y automóviles (Bello Arellano, 2012).

En suma, la situación que involucra a la corrupción impacta directamente en la etapa de tránsito del delito de trata de personas. Debido a la captación de funcionarios públicos de aduana, el crimen organizado logra asegurar un aspecto central de su operatoria: la

transnacionalidad. De este modo, se arraiga en la triple frontera el completo desarrollo del delito de trata de personas, comenzando con la captación, la explotación y consolidando la característica eminentemente transfronteriza de tal crimen, a partir del tránsito de las víctimas hacia otros centros urbanos.

Conclusión

Es menester resaltar un aspecto central del delito de trata de personas que se deriva del presente análisis. Aun cuando quienes primariamente sufren tal delito son las mujeres, la trata de personas no constituye un crimen de género. En otros términos, quienes secuestran mujeres con fines de explotación sexual, bajo ningún concepto las acechan por su condición de mujeres, sino por su vulnerabilidad y por su propensión a sucumbir ante engaños. Es relevante resaltar tal cuestión debido a que será de utilidad para desarticular el mito de que la trata de personas involucra un secuestro por parte de una camioneta blanca, al azar y en plena luz del día. El delito de trata de personas se basa en el hambre, en la falta de empleo digno, en la indefensión, en la ilegalidad y en la corrupción, no únicamente en la feminidad. No hay nada azaroso en cuanto a las mujeres víctimas de dicho delito. Contrariamente, se trata de una mujer proveniente preferiblemente de una ciudad de pocos habitantes estables, sumida en la pobreza, con bajos niveles educativos, con una familia a la cual mantener, que es captada en la mayor parte de los casos por un familiar, vecino o amigo, que conoce su situación. El caso de la trata de personas en la triple frontera logra demostrar la multidimensionalidad del delito, exponiendo factores económicos, sociales y políticos como sus causales.

En lo que concierne al accionar orientado a erradicar tal problemática en la región de la triple frontera, es necesario que se desestime la *naturalidad* que ha adquirido el delito, que logre generar alarma e indignación y que ello se traduzca en acciones de política pública claras. De igual manera, es relevante que se fortalezca a la población trifronteriza, brindándoles oportunidades de progreso que desestimen la posibilidad de caer en manos de mafias criminales. Es imperante la necesidad de difundir información acerca de la problemática de la trata de personas para abrir los ojos de posibles víctimas que puedan aceptar ofertas de empleo en el exterior, creyendo que se trata de propuestas laborales reales. En suma, como ha afirmado Marcelina Antúnez, realmente solo es necesario que cada uno cumpla con su rol, que el delito se prevenga, se combata y se juzgue de manera eficiente. De lo contrario, en palabras de la coordinadora de Luz de Infancia, esto habrá de ser cada vez peor.

Bibliografía

- Bartolomé, Mariano César (2002). "La triple frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano". *Military Review*, vol. 82, 4: 61-74.
- Bartolomé, Mariano y Elsa Llenderrozas (2002). "La triple frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano". *Center for Hemispheric Defense Studies, Research and Education in Defense and Security Studies (REDES)*. Disponible en: <http://www.reocities.com/mcbartolome/redes2002.pdf> (Consulta: 15 de marzo de 2014).

- Bello Arellano, Daniel (2012). *La triple frontera del Paraná: condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Chile: Ril Editores.
- Briscoe, Ivan (2011). "What Makes Countries Vulnerable to Transnational Organized Crime?" *NOREF Report*. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Disponible en: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/382c22e11ce893ffde023e1178878914.pdf
- Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU) (2010). *Proyecto "Ciudades Gemelas", estrategia regional de lucha contra la trata y el tráfico de niñas, niños y adolescentes para fines de explotación sexual en Mercosur*. Asunción. Disponible en: <http://ninasur.ledes.net/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=356> (Consulta: 3 de enero de 2013).
- Colman, Andrés (21 de septiembre de 2009). "Trata de personas en la triple frontera, se vende niña de 15 años por 500 pesos". *Blog de la Triple Frontera*. Disponible en: <http://orekuera.blogspot.com.ar/search/label/Trata%20de%20personas> (Consulta: 5 de abril de 2013).
- Dreyfus, Pablo (2005). "Agenda de seguridad en el Mercosur: la triple frontera como "espacio de inseguridad regional". *Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana*. Río de Janeiro. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/files/DreyfusTriplefrontera.pdf> (Consulta: 1 de abril de 2013).
- Fuentes, Claudio (2008). "Fronteras calientes". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, 3: 12-21.
- Giménez Béliveau, Verónica (julio-diciembre 2011). "La "triple frontera" y sus representaciones: políticos y funcionarios piensan la frontera". *Frontera Norte*, vol. 23, 46: 7-34. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722011000200001&script=sci_arttext (Consulta: 10 de abril de 2013).
- Grimson, Alejandro (2001). "Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur". *Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización*, 2: 89-102. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Hirst, Mónica y Roberto Russell (2001). *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*. Buenos Aires: Fundación Osde.
- Holden-Rhodes, J. F. y Peter Lupsha (1993). "Horsemen of the Apocalypse: Grey Area Phenomena and the New World Disorder". *Law Intensity Conflict and Law Enforcement*, vol. 2, 2: 212-226.
- Jeffreys, Sheila (2009). *La industria de la vagina: la economía política de la comercialización global del sexo*. Buenos Aires: Paidós.
- Kahhat, Farid (2008). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Perú: Fondo Editorial del Congreso de Perú.
- Kaye, Michael (2006). "Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay". *Anti-Slavery International*. Disponible en: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/s/spanish_paraguay_report_06.pdf (Consulta: 2 de febrero de 2013).
- Mercado Común del Sur (Mercosur) (2012). "La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur: diagnóstico regional". *Reunión de ministras y altas au-*

- toridades de la mujer del Mercosur*. Disponible en:
http://www.ijamtraffic.net/NET/INICIO_files/Diagno%CC%81stico%20Regional%20-%20Trata%20de%20Mujeres.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2005). *Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay*. Buenos Aires: OIT.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2005a). *La trata de personas en el Paraguay: diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*. Asunción: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2005b). *La trata de personas en el Paraguay: estudio de casos*. Asunción: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2010). *Trata de personas: asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la triple frontera*. Buenos Aires: OIM.
- Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel Oddone (2012). “Cooperación e integración trasfronteriza en el Mercosur: el caso de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”, en: Luis Maira (compilador). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Rotman, Edgardo (2000). “The Globalization of Criminal Violence”. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 10, 1.
- Sverdlick, Ana (2005). “Terrorists and Organized Crime Entrepreneurs in the Triple Frontier among Argentina, Brazil and Paraguay. *Trends in Organized Crime*, vol. 9,” 2: 84-93.
- Transparency International (2004). *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín. Disponible en:
<http://www.transparency.org/content/download/23928/357854>
(Consulta: 12 de abril de 2013).
- UNICEF (2005). *UNICEF presenta un informe sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la triple frontera*. Buenos Aires: UNICEF.
- Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) (2010a). *Informe Anual 2010*. Buenos Aires. Disponible en:
http://www.mpf.gob.ar/ics-wpd/DocumentosWeb/LinksNoticias/Informe_anual_2010_UFASE.pdf
- Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestro Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) (2010b). *Informe: La trata sexual en argentina: aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito*. Buenos Aires. Disponible en:
<http://noalatrata.gba.gob.ar/sites/default/files/UFASE.pdf>
- Wilson, Thomas y Hastings Donnan (1998). “Nation, State and Identity at International Borders”, en: Thomas Wilson y Hastings Donnan. *Border Identities. Nation and State at International Frontiers*, 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador

A Path Made by Walking. The Construction of Public Policy against Human Trafficking in Ecuador

Adriana Montenegro Braz¹
Argentina Santacruz²

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: abril de 2014.

Resumen

Varias han sido las razones que han dificultado la aplicación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral en Ecuador, documento ruta de la política pública en materia de trata de personas en el país, ocho años después de su aprobación. Dificultad aún más evidente cuando se trata de aterrizar los procesos centrales a nivel local. Sin embargo, los procesos de construcción de política pública en esta materia, durante los años 2011-2013, en los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GAD) de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote pueden ser una salida a alguno de los obstáculos.

Palabras clave: trata de personas, política pública local, procesos de construcción participativos.

Abstract

Several factors have hindered the implementation of the National Plan to Combat Trafficking in Persons, Illegal Migrant Trafficking, Sexual and Labor Exploitation, in Ecuador eight years after its approval. These issues are most evident when it comes to executing this policy at the local administrative level. However, the development of public policy in this area during the years 2011-2013, in the municipalities of Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta and Guamote, could offer solutions to some of these obstacles.

Keywords: Trafficking in Persons, Local Public Policy, Participatory Development.

1 Máster en Resolución de Conflictos y Paz Sostenible por la Universidad de Lovaina KULeuven. Consultora del Programa contra la Trata de Personas, OIM.

Correo electrónico: montenegroadriana@hotmail.com

2 Master en Políticas Públicas por Georgetown University. Coordinadora del Programa contra la Trata de Personas, OIM. Correo electrónico: asantacruz@iom.int

En agosto del año 2004 el Estado ecuatoriano, mediante el Decreto Ejecutivo 1981, declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral, pornografía infantil, corrupción de menores y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12). No obstante, la construcción de dicha política pública ha sufrido una serie de vaivenes que más de ocho años después no ha permitido un anclaje de los postulados del Protocolo de Palermo³ en la práctica.

Varias han sido las dificultades para implantar una política pública permanente y eficaz contra este delito en Ecuador. En primer lugar, si bien dos años después del Decreto Ejecutivo 1981 se aprobó el Plan Nacional de Acción para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral,⁴ se observó que la inclusión de numerosas y complejas problemáticas en este documento no permitían atender de “manera profunda y especializada cada uno de los delitos materia del Plan”. Por tal razón, en el año 2010, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se conformó un Comité de Actualización del Plan que tenía como objetivo reformular dicho documento y enfocarlo exclusivamente al

tema de trata de personas. No obstante, hasta la presente fecha esta actualización no ha sido aprobada por las autoridades correspondientes (Comisión Nacional para la Elaboración del Plan, 2006: 12-13 y Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12-13).

Por otra parte, la rectoría del Plan vigente ha pasado por varios ministerios, sin que hasta la fecha exista una postura consistente sobre la institucionalidad que debe cobijar a esta materia. En 2006 fue el Ministerio de Gobierno, actual Ministerio del Interior, quien tenía a su cargo la rectoría del Plan; posteriormente, en 2009, dicha rectoría pasó a manos del Ministerio de Justicia con el fin de darle un enfoque mayor de derechos humanos. Finalmente, en 2011, la Subsecretaría de Garantías Democráticas, del Ministerio del Interior, reasumió la rectoría del Plan y el consecuente mandato de coordinar su implementación con el resto de los ministerios sectoriales e instituciones estatales con competencia en el tema (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 14).

En ese sentido, el Ministerio del Interior ha iniciado un trabajo hacia la consolidación de la política pública en esta materia. Uno de los ejemplos más claros a este respecto ha sido retomar las reuniones del Comité Interinstitucional Contra la Trata de Personas y dividir su trabajo por mesas: mesa de prevención, mesa de protección y mesa de investigación y sanción. También vale la pena recalcar la capacitación sobre trata de personas que la Subsecretaría de Garantías Democráticas ha impartido a la Policía Nacional, así como los insumos que esta dependencia envió a la Asamblea

3 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.

4 El Decreto Ejecutivo 1823 (Registro Oficial 357 del 12 de octubre de 2006) declaró que de la ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional aprobado se encargará a la Comisión Interinstitucional presidida por el Ministerio de Gobierno.

Nacional para la elaboración del articulado referente a la trata de personas para el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Finalmente también se puede citar la participación y liderazgo de este Ministerio en los procesos de elaboración del Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata.⁵

Ahora bien, ante la dificultad de consolidar una política pública a nivel central, y por lo tanto, más aún a nivel local, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote,⁶ con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), decidieron, entre los años 2011 a 2013, construir agendas cantonales contra la trata de personas bajo los principios de autonomía, descentralización y democratización del Estado, con el fin de proponer soluciones locales frente al delito, ayudando así a la implementación del Plan Nacional.

Esta propuesta de descentralizar la política pública en materia de trata de personas tiene como objetivo permitir a los gobiernos locales y a la ciudadanía tomar parte activa y directa en el combate a este delito, sin renunciar a la unidad de mando del Estado. De esta forma, la intención es facilitar la gestión de la política pública en la materia al llevar los temas de prevención, sanción e investigación de la trata de personas, así como la protección a las víctimas a los niveles de gobierno más cercanos a ellas, a sus familiares y a la sociedad en su conjunto;

a la vez que hace que esta última coadyuve en la administración de la política pública (Ortega Quiñónez, 2008: 121 y 129).

Teniendo en consideración lo manifestado, este artículo realiza una descripción de los procesos que llevaron a la construcción de las agendas cantonales en los GAD municipales anteriormente mencionados. Vale recalcar que el marco conceptual para la construcción participativa de estas políticas públicas y su análisis tomó el enfoque de los derechos humanos de las víctimas. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en los principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas, manifiesta:

Un enfoque de ese tipo requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos (...). La primacía de los derechos humanos es en sí un principio general que se aplica en todas las intervenciones en el ciclo de la trata de personas y debe orientar la conducta de todos los que intervienen, incluidos los agentes del Estado como el personal encargado de aplicar la ley, el personal de inmigración, los fiscales y jueces, y los proveedores de servicios tanto gubernamentales como no gubernamentales (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 52).

En tal virtud, todos los aspectos de la respuesta nacional y local frente a la trata de personas deben tomar en cuenta lo siguiente: 1) La formulación de políticas públicas debe tener como objetivo principal la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas. 2) Se debe identificar a los titulares de derechos, a aquello a lo que tienen derecho y a los titulares de deberes, haciendo hincapié

5 Para mayor información, consultar la página del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, s/f).

6 La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también trabajó con los GAD municipales de Ibarra y Santo Domingo; sin embargo, las agendas cantonales elaboradas participativamente aún no han sido aprobadas por dichos municipios, por lo que en este artículo no nos referiremos directamente al trabajo en esos dos cantones.

pié en el fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar los mismos ante los titulares de deberes, quienes deben cumplir con sus obligaciones. 3) Los principios y normas fundamentales contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos (como la igualdad, la no discriminación, la universalidad de los derechos y el imperio de la ley) y la Constitución de la República del Ecuador deben orientar todos los aspectos de la respuesta nacional en todas las etapas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 53).

Por su parte, la elaboración de este estudio se efectuó a partir de la técnica de observación participante durante el proceso de construcción de las agendas cantonales,⁷ y fuentes secundarias como los diagnósticos sobre la trata de personas en los cantones de Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Lago Agrio. Se utilizaron como fuentes de consulta el Plan Nacional contra la Trata de Personas y las agendas cantonales aprobadas en cada uno de los GAD municipales, las cuales contienen las matrices en donde los actores locales fijaron las líneas de acción para el combate a la trata de personas para los años 2013-2015 en cada uno de los municipios.

7 Las autoras fueron parte de la construcción de las agendas cantonales en calidad de funcionarias del Programa Contra la Trata de Personas de la OIM, organismo internacional que fue uno de los participantes de la construcción y validación de estos documentos, conjuntamente con las organizaciones locales que trabajan en el tema y los GAD municipales. La recolección de información incluía reportes trimestrales de actividades y avances, material fotográfico, reportes de las reuniones de construcción y validación de las agendas y reportes finales a los municipios de Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Lago Agrio como parte de las actividades de los Convenios de Cooperación que dichos municipios firmaron con la OIM.

Proceso de construcción y aprobación de agendas cantonales

Los procesos de construcción participativa de las agendas cantonales contra la trata de personas requirieron una serie de actividades previas con el fin de elaborar políticas públicas integrales y coherentes. A continuación, citamos las principales actividades que se realizaron a este respecto y los acuerdos en los procesos de construcción de las agendas.

Estudios locales contra la trata de personas

Los municipios de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote conocían de la existencia del delito de trata de personas en sus cantones. Muchas de las veces los patronatos, concejos cantonales de la niñez y adolescencia (CCNA), juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia (JCPD), entre otros, revisaban varios casos relacionados con este delito. No obstante, dichas instituciones no poseían información documentada de todas las modalidades de la trata de personas que se daban en sus cantones ni poseían un compendio de la respuesta estatal y privada frente al delito; información que era importante recabar para la elaboración de una política pública, en especial, tomando en cuenta que un enfoque de derechos humanos de las víctimas “requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 51-52).

Por esta razón, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), bajo

los convenios de cooperación que se firmaron para el trabajo conjunto contra la trata de personas con cada uno de los municipios mencionados,⁸ coordinó con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) la elaboración de una caracterización de la trata de personas en cada uno de estos cantones. Una vez finalizados dichos estudios, fueron presentados durante el año 2012 a nivel nacional y en cada una de las localidades, con el fin de que se conocieran las principales formas de explotación presentes en cada cantón y las fortalezas y debilidades respecto al combate a la trata, tanto a nivel de actores públicos como privados.

Estos estudios, en primer lugar, evidenciaron que en los cantones de Otavalo y Cotacachi existían no solo las conocidas modalidades de trata por explotación laboral (interna como internacional) y mendicidad a niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas, sino que en muchas parroquias de los cantones también existía una trata vinculada con grupos armados irregulares colombianos. De conformidad con las autoridades del cantón, se utilizaba especialmente a los adolescentes de las comunidades indígenas para el transporte de armas y confección de uniformes de estos grupos. También se evidenció que los reclutadores en los cantones de Otavalo y Cotacachi eran en su mayoría personas cercanas e incluso familiares de las víctimas, por lo que obtenían con facilidad el permiso de salida del país de sus padres. El perfil de estos tratantes era de indígenas urbanos que contaban con

una buena situación económica, fruto de su actividad comercial (Coloma, 2012a: 3).

En los cantones de Colta y Guamote, en cambio, se evidenciaron casos de trata por explotación laboral (interna e internacional), trata con fines de servidumbre y trata con fines de mendicidad. Estos tipos de explotación estaban muy ligados a las condiciones socioeconómicas de la población en los dos cantones, pero también la trata por explotación laboral tenía una estrecha relación con los flujos migratorios internos e internacionales de esa región que se remontan a la década de los años setenta. Al parecer los migrantes pioneros de Colta y Guamote viajaron a Colombia y Venezuela en los años del *boom* petrolero, dada la gran demanda de mano de obra barata. Posteriormente los migrantes pioneros se afianzaron en estos destinos convirtiéndose en comercializadores de textiles, con lo cual se inició una nueva etapa migratoria en la que los primeros migrantes utilizaban la mano de obra de sus antiguas localidades para trabajar en sus nacientes empresas. Con todo, más allá del tema socioeconómico o los patrones migratorios internos e internacionales de la región, gran parte del problema en esos cantones se debe a la falta de control y respuestas por parte de las autoridades. Por ejemplo, el estudio indica que en varias ocasiones se ha detectado a niños, niñas y adolescentes de la región en la frontera con documentos de identidad falsos o permisos de salida notariados (Cando, 2012: 3).

Lago Agrio, por su parte, tiene una dinámica muy diferente a los cantones en donde existe una fuerte presencia de población indígena; aquí se evidenció que las principales modalidades de la trata de personas eran la explotación sexual, la servidumbre y el reclutamiento para fines delictivos. La trata

8 Los convenios de cooperación interinstitucional entre los GAD municipales y la OIM se firmaron en las siguientes fechas: con el Municipio de Otavalo, el 15 de noviembre de 2011; con el Municipio de Cotacachi, el 21 de noviembre de 2011; con el Municipio de Colta, el 2 de agosto de 2011; con el Municipio de Guamote, el 1 de agosto de 2011; y con el Municipio de Lago Agrio, el 8 de junio de 2011.

por explotación sexual es la más visible en los registros oficiales y las víctimas son en su mayoría mujeres mestizas, adultas o adolescentes. La trata con fines de servidumbre, en cambio, tiene como víctimas a niñas y adolescentes de origen rural que estarían siendo utilizadas para realizar trabajos domésticos en condiciones de explotación, aunque este tipo de trata ha sido poco comentado en función de la invisibilización y naturalización de estas conductas. Finalmente se menciona que se estaría reclutando a adolescentes y jóvenes adultos para formar parte de grupos armados irregulares en Colombia, vinculados con el narcotráfico, o para bandas delincuenciales de la zona que trafican con estupefacientes y combustibles (Coloma, 2012b: 3-5; Buitrón, s/f: 151).

Con relación a la respuesta estatal frente al tema en cada uno de los cantones, se evidenció que los registros oficiales del delito de la trata, que en general residen en los archivos de justicia, no dan cuenta de la verdadera magnitud del delito. De las entrevistas a nivel local, se pudo evidenciar que la percepción de la incidencia del delito es, en general, más alta que la de los números oficiales, incluso entre los mismos representantes de las instituciones estatales de investigación y sanción. Con todo, es necesario considerar que la falta de registros tiene repercusiones que van más allá de la sanción a los casos concretos. Específicamente, la falta de mayores datos sobre la trata de personas en cada uno de los cantones termina disminuyendo la alarma social frente al delito, lo que invisibiliza a las víctimas y naturaliza las conductas, al tiempo que propicia la impunidad de los tratantes, resta legitimidad al Estado y genera desconfianza en las instituciones estatales (Coloma, 2012a: 1-2; Defensoría del Pueblo, 2010: 16-34).

Finalmente cabe recalcar que los diagnósticos dan cuenta de que en ninguno de los cantones existe una casa de acogida especializada para víctimas de trata con los requerimientos necesarios de atención y protección, lo que ha llevado a que, en el mejor de los casos, se dé albergue temporal a las mismas en lugares que no cuentan con las medidas de seguridad necesarias para evitar su rapto por parte de los tratantes o su escape de dichos centros (Cando, 2012: 61; Coloma, 2012a: 64; Coloma 2012b: 50).

Pese a esto, en cada cantón se evidenció un trabajo arduo de las instituciones locales para dar una respuesta al problema de la trata de personas y proteger a las víctimas. Si bien en algunos casos había poca experiencia con respecto a la problemática, el mayor problema se centraba en la descoordinación de las actividades por desconocimiento de las funciones de cada una de las instituciones con competencia en el tema. Eso sin contar con la falta de recursos humanos y económicos para enfrentar problemáticas bastante complejas derivadas de este tipo de delito (Coloma, 2012a: 6-10; Coloma, 2012b: 6-9; Cando, 2012: 5-9).

El trabajo entre los distintos niveles de gobierno (municipios, gobernaciones y Ministerio del Interior)

Es necesario indicar que, en un principio, el trabajo entre los municipios y las gobernaciones en esta materia enfrentó algunas dificultades. Si bien los GAD municipales son los encargados de establecer e implementar la política pública en su circunscripción territorial, son las gobernaciones, como representantes del Ministerio del Interior a nivel local, quienes poseen la rectoría del tema trata. Aunado

a esto, la reciente promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en octubre de 2010 no permitía conocer bien cómo se podía aterrizar las competencias de cada una de las instituciones en este tema específico.

No obstante, si bien no se lograron acuerdos formales bilaterales sobre la forma de proceder respecto al combate de la trata de personas, la voluntad de varios gobernadores y alcaldes para combatir el delito, sumado al trabajo del Ministerio del Interior para concientizar a su personal sobre la importancia del tema, fueron piezas clave para iniciar un trabajo conjunto. Claro está, no en todos los cantones se ha logrado obtener el mismo resultado, pues la conjunción de intereses depende en buena medida de la voluntad de las autoridades a cargo en ese momento, por lo que una institucionalización del trabajo entre municipios, gobernaciones y Ministerio del Interior es fundamental para una política pública integrada en el largo plazo, que permita no solo la convergencia de objetivos e intereses alrededor del combate a la trata de personas, tanto a nivel local como nacional, sino también una coordinación y cooperación de las actividades entre los distintos niveles de gobierno (Altschuler, 2006: 147-148).

Con todo, vale la pena recalcar que en la actualidad las gobernaciones han tenido un papel bastante activo a nivel local en el combate a la trata de personas. En las provincias de Lago Agrio, Imbabura y Chimborazo, las gobernaciones son las que lideran los espacios de coordinación y cooperación interinstitucional que trabajan en el tema, como la Mesa Anti Trata de Lago Agrio, el Área de Trata de la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura (MMHI) y la Red Intersectorial y Equidad

de Chimborazo. También las gobernaciones cuentan con las direcciones provinciales de garantías democráticas, espacios que realizan prevención, promoción y protección de derechos de las víctimas de trata. Si bien no todas estas dependencias tienen el mismo grado de operatividad debido a la falta de recursos materiales y humanos, en las provincias en donde se han trabajado las agendas cantonales las gobernaciones han iniciado algunas acciones al respecto, en especial, en lo referente a los procesos de capacitación y sensibilización del personal de la gobernación.

Finalmente hay que considerar que, más allá de las iniciativas locales, existen condicionantes estructurales que son necesarios de atender para llegar a una relación más equilibrada entre niveles jurisdiccionales. Actualmente, y pese a la nueva legislación en materia de organización territorial, autonomía y descentralización, existe una fuerte dependencia de los gobiernos locales respecto a los niveles nacionales, tanto en el aspecto financiero como en las capacidades técnicas e institucionales (Altschuler, 2006: 147-148).

El trabajo entre las instituciones del Estado con competencia en el tema y las organizaciones sociales

También se observó que, si bien muchas instituciones públicas y organizaciones sociales de los cantones antes mencionados trabajaban en trata de personas, con atención a víctimas, realización de talleres, investigación de posibles casos de trata de personas, entre otras, estas no conseguían vincularse para potenciar los servicios que brindaban. La información era fragmentada e incluso muchas de las veces cuando se rescataba a una víctima no había

un sistema de referencia y contrarreferencia interinstitucional que evitara revictimizarlas⁹ y permitiera conocer si el caso había llegado a buen fin; es decir, si a la víctima no solo se le había brindado una atención emergente, sino que se le habían restituido sus derechos. Si bien muchas instituciones alegaban que la falta de referencia y contrarreferencia se debía al sigilo que deben guardar estos casos por la peligrosidad que representan, tanto para las víctimas como para las personas que trabajan para ayudarlas, tampoco se estableció algún mecanismo que permitiera realizar una revisión de los casos, manteniendo el sigilo correspondiente.

Por esta razón, buena parte del trabajo previo a la construcción de las agendas cantonales se centró en introducir el tema de la trata de personas en los espacios de coordinación y cooperación interinstitucional ya existentes en cada uno de los cantones. De esta forma, no se crearían espacios de coordinación paralelos para la materia sino que se utilizarían los recursos organizativos propios de cada cantón para el combate a la trata. En ese sentido, se trabajó con redes tan diversas como las mesas de movilidad humana (MMH), la Mesa Anti Trata de Lago Agrio, las redes de bienestar integral de la niñez y adolescencia, la Red Intersectorial y Equidad en Chimborazo, etc. En estos espacios fueron las mismas instituciones, utilizando sus conocimientos locales, quienes decidieron cómo organizarse en torno a la materia. Incluso en algunas de estas redes se crearon comités más pequeños para tratar

exclusivamente los casos de trata con el sigilo necesario.

Una vez implantada la necesidad de trabajar el tema de trata de personas en los municipios, las gobernaciones y en las redes locales, se procedió al trabajo conjunto para la construcción participativa de la agendas cantonales que, en general, tuvieron que pasar por un trabajo importante de sensibilización e información del delito a las autoridades, a los funcionarios públicos, a los representantes de organizaciones sociales y a la población en general.

Sensibilización y capacitación en el tema de trata de personas

El tema de trata de personas no era del todo desconocido por las autoridades cantonales. Claro está que de cantón a cantón el nivel de información variaba sustancialmente. Existían algunos municipios con una larga trayectoria de trabajo en el tema,¹⁰ y otros en los que poco o nada se había realizado. De cualquier forma el tema de sensibilización era clave, pues aún cuando las organizaciones conocieran bien sobre la trata de personas, todavía quedaba un largo camino para la información y sensibilización de la comunidad frente al delito.

En total se realizaron 136 capacitaciones y talleres de sensibilización en cuanto a trata de personas en los cantones antes mencionados durante los años 2011-2013.¹¹ Muchos de

9 Sistemas de referencia y contrarreferencia adecuados evitan que la víctima tenga que relatar lo que le sucedió varias veces entre las diferentes instituciones de atención, protección e investigación/sanción, con lo que se evita su revictimización. Al respecto, se recomienda revisar el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata (Monesterolo y Carro, 2013).

10 Por ejemplo, en el cantón Lago Agrio existían actores con una amplia experiencia en el tema trata de personas, dado que trabajaron la temática durante los años 2008-2009 con el apoyo de varias instituciones de la cooperación, como la Fundación Esquel, USAID y la OIT. Por esta razón, se pudo reactivar con fuerza la Mesa Anti Trata de Lago Agrio en enero de 2012.

11 Información obtenida de la base de datos del Programa Contra la Trata de Personas de la OIM, Ecuador.

estos tenían por objetivo dar a conocer sobre las especificidades del delito y sensibilizar respecto al tema, pero también se hicieron capacitaciones específicas para funcionarios de la gobernación y algunos agentes del orden, así como para los medios de comunicación, entre otros. Estas capacitaciones y sensibilizaciones permitieron a las instituciones, organizaciones y ciudadanía en general, en última instancia, aportar en los procesos de construcción participativa de las agendas y su posterior aprobación por cada uno de los municipios.

La construcción y aprobación de las agendas cantonales

Para la construcción participativa de las agendas cantonales, se realizó una serie de talleres que contaron con la presencia de diferentes instituciones estatales, organizaciones sociales e incluso líderes y lideresas de cada uno de los cantones. Generalmente los municipios, conjuntamente con las gobernaciones y las redes interinstitucionales, organizaban dichos talleres. La OIM, por su parte, apoyaba en todo lo referente a la logística de los mismos. Durante el trabajo conjunto en estos espacios, se elaboró una matriz por cada cantón en la que las instituciones fijaban las líneas de acción y las metas que se comprometían realizar en un lapso de tres años (OIM, 2013a: 36-42; OIM, 2013b: 38-46; OIM, 2013c: 42-56; OIM, 2013d: 41-56; OIM, 2013e: 40-50). Estas líneas de acción debían estar en concordancia con los ejes articuladores del Plan Nacional, a saber: prevención; protección integral y reparación-restitución de los derechos de las víctimas; investigación y sanción; y coordinación-cooperación (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para

Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12).

En cada cantón las actividades fijadas en los ejes articuladores para el combate a la trata de personas tenían ciertas diferencias. Esto se debe primeramente a los diferentes tipos de modalidades de la trata encontrados en cada cantón, pero asimismo también a las particularidades institucionales que cada municipio tenía. No obstante, sí se guardó una cierta similitud, especialmente debido a la capacitación y sensibilización recibida, que permitió discutir las particularidades locales, pero también las generalidades en temas de prevención y protección de las víctimas, así como la sanción a los tratantes (OIM, 2013a: 36-42; OIM, 2013b: 38-46; OIM, 2013c: 42-56; OIM, 2013d: 41-56; OIM, 2013e: 40-50). A continuación, citaremos algunas de las actividades más significativas por cada uno de los ejes que fueron acordadas en las agendas cantonales para el combate a la trata de personas.

Eje de prevención

En el eje de prevención observamos que, en general, los cantones primaron por la información, sensibilización y capacitación continua a los integrantes de las redes interinstitucionales y a las instituciones parte del Plan Nacional con competencia a nivel local. De esta forma, los posibles cambios institucionales serían menos problemáticos ya que de alguna manera habría un mejor seguimiento de la información y los procesos. También se dio mucha importancia a la sensibilización de líderes y lideresas comunitarios y dirigentes de los gobiernos parroquiales, pues la idea era que, frente a los escasos recursos con los que se cuenta para el tema de sensibiliza-

ción, los líderes y lideresas fueran los encargados de replicar la información sobre la trata en sus comunidades (OIM, 2013a: 36-37; OIM, 2013b: 38-39; OIM, 2013c: 44; OIM, 2013d: 47; OIM, 2013e: 42).

La sensibilización a la comunidad educativa en cada uno de los cantones también fue un tema clave que se discutió en los talleres de construcción de las agendas. El conocimiento de la trata de personas entre estudiantes, profesores, directores de escuelas y colegios, padres de familia, representantes de los gobiernos estudiantiles y del Ministerio de Educación es vital para la prevención en el tema pues, como se evidenció de los estudios de OIM-FLACSO, el reclutamiento en este tipo de delito apunta en gran medida a los niños, niñas y adolescentes. También la sensibilización e información en estos espacios podría permitir que profesores y autoridades del Ministerio de Educación comiencen a realizar denuncias ante los posibles casos de trata de personas o, también, que dichas autoridades puedan apoyar a los padres de familia en estos procesos de denuncia (OIM, 2013a: 37; OIM, 2013b: 41; OIM, 2013c: 42-43; OIM, 2013d: 41-42; OIM, 2013e: 40).

La sensibilización a los funcionarios del Registro Civil fue otra de las preocupaciones de los cantones. La posible falsificación de documentos de identidad, especialmente de niños, niñas y adolescentes, fue uno de los temas de discusión que surgieron en la mayor parte de los talleres realizados. Por esta razón, las agendas cantonales incorporaron la sensibilización a los funcionarios de esta institución como parte del eje de prevención. También estuvo muy presente la sensibilización a las cooperativas y compañías de transporte locales, pues se había evidenciado que sus funcionarios tenían muchas veces información

relevante que podían compartir con la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) o la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial, respecto a actividades sospechosas en las unidades de transporte o en la misma terminal. Otra de las actividades relevantes fue plantear talleres de sensibilización a las cámaras de comercio y turismo locales y a sus respectivos socios. En ese sentido, la sensibilización serviría para que los municipios y las gobernaciones, conjuntamente con el apoyo de las cámaras, pudieran trabajar conjuntamente en el combate a la trata desde los mismos negocios a nivel local (OIM, 2013a: 37; OIM, 2013b: 39; OIM, 2013c: 44; OIM, 2013d: 46; OIM, 2013e: 44).

Finalmente se planteó la elaboración de campañas de sensibilización y cuñas radiales a nivel local para informar a la ciudadanía sobre el delito. Las campañas de sensibilización tienen como población meta a estudiantes, pues al ser los niños, niñas y adolescentes los más vulnerables frente al delito, se decidió incorporarlos dentro de las estrategias de prevención para que sean ellos mismos, y con sus propios lenguajes, los que pudieran replicar la información recibida en las escuelas y colegios de cada uno de los cantones. Respecto a las cuñas radiales, los municipios, conjuntamente con la OIM, habían realizado una construcción participativa de dichas cuñas en las redes interinstitucionales, con el fin de que las mismas pudieran integrar el lenguaje, las costumbres y las cosmovisiones locales para llegar de mejor manera al público local. Incluso dos de las cuñas por explotación laboral y mendicidad se produjeron en idioma kichwa (OIM, 2013a: 38; OIM, 2013b: 42; OIM, 2013c: 47-48; OIM, 2013d: 44; OIM, 2013e: 42).

Eje de protección integral y reparación-restitución de derechos

En los ejes de protección integral y reparación-restitución de derechos de las víctimas, se acordó elaborar participativamente mapeos de actores y hojas de ruta para la protección integral de las víctimas de trata. Como lo mencionamos, la atención de las víctimas era bastante fragmentada, muchas de las instituciones no conocían el trabajo que otras organizaciones hacían al respecto y no se tenía un mecanismo de referencia y contrarreferencia para conocer qué había sucedido con las mismas una vez que se les había brindado la atención emergente o habían ingresado al sistema de justicia. Por tal razón, la construcción de los mapeos de actores y las hojas de ruta era vital para brindar una protección integral y de calidad a las víctimas. A través del trabajo conjunto entre los municipios, las gobernaciones, las redes interinstitucionales y organismos internacionales como la OIM, se mapearon los actores locales que trabajaban en el tema y se construyeron hojas de ruta en cada uno de los cantones, los cuales fueron anexados a los documentos de las agendas para referencia de los actores. Sin embargo, los cambios que se han dado a nivel institucional hacen imprescindible una renovación constante¹² del mapeo de actores y de las hojas de ruta para evitar la duplicación de esfuerzos en la atención a las víctimas y realizar un seguimiento de los casos (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

De igual manera, durante los talleres de construcción participativa se incluyó la crea-

ción de comités, mesas, áreas, etc. de vigilancia y acompañamiento a las víctimas de trata, tanto si estas deciden ingresar al sistema de justicia, como si prefieren mantenerse al margen de los procesos judiciales, en cuyo caso serían las demás instituciones públicas y las organizaciones sociales con competencia en el tema las encargadas de velar por la protección de las víctimas y la reparación y restitución de sus derechos (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

Por último, otra de las acciones propuestas que puede tener un impacto significativo en la construcción de política pública contra la trata de personas a nivel local ha sido el compromiso de los municipios, plasmado en las agendas cantonales, para elaborar y aprobar una ordenanza en el tema trata de personas.¹³ Con esto se estaría caminando a institucionalizar el tema a nivel local y, además, a contar con un presupuesto determinado y permanente para el trabajo en esta materia (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

Eje de investigación, sanción y acceso a la justicia

Si bien los ejes de investigación, sanción y acceso a la justicia corresponden principalmente a jueces, fiscales y agentes del orden, saliendo así fuera de la órbita municipal, durante los procesos de construcción de las agendas cantonales se pudo establecer algunas actividades de cooperación y coordinación con el sistema de justicia. Así por ejemplo, en las agendas se platearon

12 Se recomienda por lo menos una renovación anual de las mismas.

13 Durante 2014, el Programa contra la Trata de Personas espera apoyar a los municipios en esta actividad.

talleres de sensibilización a los operadores de justicia y la construcción conjunta de una hoja de ruta legal, con el fin de que las instituciones fuera de la órbita del sistema de justicia pudieran conocer cómo se lleva un proceso penal por el delito de trata de personas y los trámites necesarios para ingresar al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (OIM, 2013a: 41; OIM, 2013b: 45; OIM, 2013c: 53-54; OIM, 2013d: 52-53; OIM, 2013e: 48).

Eje de coordinación y cooperación

El eje de coordinación y cooperación se centró básicamente en la creación o fortalecimiento de redes locales que articulen las acciones contra la trata de personas en los cantones. La idea es que estos espacios de coordinación y cooperación utilicen las redes interinstitucionales ya creadas para el desarrollo de sus actividades, evitando así que se creen espacios paralelos de trabajo conjunto. Ahora bien, el trabajo fijado en las agendas no se limita a la coordinación interinstitucional, sino que apunta a la planificación y rendición de cuentas, por lo que en los documentos antes mencionados se estableció que las redes elaborarían un Plan Operativo Anual (POA) del trabajo local en el tema trata de personas y que, además, realizarían una rendición de cuentas del trabajo coordinado a las instituciones que trabajan en el tema, a los municipios y a la ciudadanía (OIM, 2013a: 42; OIM, 2013b: 46; OIM, 2013c: 55-56; OIM, 2013d: 54-56; OIM, 2013e: 49-50).

Conclusiones

La construcción de las agendas no siempre tuvo procesos lineales, sufrieron muchas de las veces retrocesos, en especial por el constante cambio de autoridades que no permitía una estabilidad con relación al conocimiento de la materia y los procesos. Durante los años 2011 a 2013, época en la que se construyeron participativamente las agendas, existió una fuerte movilidad institucional, especialmente en lo que respecta a los temas de niñez y adolescencia, claves en el combate al delito. También es necesario recalcar que el año 2013 fue marcado por una tensión preelectoral, lo que restaba en algunos casos la atención hacia la aprobación de las agendas.

Pese a esto, el hecho de que los municipios hayan aprobado las agendas da cuenta del compromiso de los mismos y de las instituciones que formaron parte del proceso de construcción en el combate a la trata de personas. Más aún, el mismo proceso de construcción de estos documentos puede servir de punta de lanza para: 1) Continuar el trabajo en cada uno de los cantones mencionados, pues se evidencia que sí es posible trabajar coordinadamente; 2) Comenzar un trabajo en otros cantones; y 3) Constituir un ejemplo de buenas prácticas para aterrizar el Plan Nacional a las realidades locales.

Con todo, es necesario recalcar que, pese a lo andado, aún existe un largo camino que recorrer. Las agendas cantonales no se agotan en su construcción, sino que deben ser derroteros que guíen el trabajo participativo en cada uno de los cantones, midan sus resultados y permitan un aterrizaje profundo del Plan Nacional a las realidades locales; pues, pese a que con las agendas cantonales se ha llegado a una convergencia entre visiones y objetivos con el Gobierno central

sobre el tema trata, aún falta mucho para llegar a la cooperación y coordinación de las actividades entre estos distintos niveles de gobierno. En especial, hay que considerar que más allá de las iniciativas locales existen condicionantes estructurales (financieros, técnicos e institucionales) que son necesarios de atender para llegar a una relación más equilibrada entre niveles jurisdiccionales (Altschuler, 2006: 147-148).

Sin embargo, en la medida en que las agendas cantonales muestran su eficacia y se dan procesos de aprendizaje durante la construcción e implementación de las mismas, se da lugar a otro estilo de hacer política en la materia; uno que repiensa y reestructura la interrelación política, jurídica y financiera entre estos diferentes niveles de gobierno.

Bibliografía

- Altschuler, Bárbara (2006). "Municipios y desarrollo local: un balance necesario", en: Adriana Rofman y Alejandro Villar (coordinadores). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.
- Buitrón, Edgar Andrés (s/f). "Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador". Disponible en: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf
- Cando, Diego (2012). "Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Colta y Guamote, provincia de Chimborazo". OIM / FLACSO. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/portal/images/pdf/publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20COLTA%20GUAMOTE.pdf>
- Coloma, Soledad (2012a). "Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura". OIM / FLACSO. Disponible en: [file:///Users/adrianamontenegro/Downloads/LFLACSO-Coloma%20\(1\).pdf](file:///Users/adrianamontenegro/Downloads/LFLACSO-Coloma%20(1).pdf)
- Coloma, Soledad (2012b). "Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos". OIM / FLACSO. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/portal/images/pdf/publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20LAGO%20AGRIO.pdf>
- Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos (2012). *Juntos contra la trata de personas: hacia una política pública en materia de trata*. Quito: Acierro Gráfico Editores.
- Comisión Nacional para la Elaboración del Plan (2006). *Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral*. Quito: CCNA / CONAMU / OIT / UNICEF.
- Defensoría del Pueblo (2010). *Trata de personas, impunidad, administración de justicia y derechos humanos*. Quito: DPE.
- Ministerio del Interior (s/f). "Hablemos sobre la trata de personas". Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/trata-y-traffic-de-personas/>
- Monesterolo, Adriana y Carmen Carro (2013). "Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/Protocolo%20Trata%20OIM%20FINAL%202007.02.2014%20en%20baja%20resolucion.pdf>

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010). "Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas". Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf
- OIM (2013a). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Cotacachi". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20COTACACHI.pdf>
- OIM (2013b). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Otavalo". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20OTAVALO.pdf>
- OIM (2013c). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Lago Agrio". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20LAGO%20AGRIO.pdf>
- OIM (2013d). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Guamote". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20GUAMOTE.pdf>
- OIM (2013e). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Colta". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20COLTA.pdf>
- Ortegón Quiñónez, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Colombia: Organización del Convenio Andrés Bello / Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología "Francisco José de Caldas" / Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá.

Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala

Women Trafficking for Sexual Exploitation in Tlaxcala

María Eugenia Martínez de Ita¹
Regina Isabel Hernández Gutiérrez²

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: mayo de 2014.

Resumen

La trata de personas es un problema que ha cobrado magnitud mundial, cuyas expresiones podemos encontrarlas en el ámbito local. Este es el caso que sucede en Tlaxcala, una de las entidades más pequeñas de México, que se ha destacado porque de aquí han emergido redes que explotan mujeres en todo el país y fuera del mismo, siendo la modalidad de explotación sexual la más común. El grupo más vulnerable en cuanto a explotación sexual corresponde a las mujeres, quienes son convertidas en mercancía esclava para llevar a cabo dicha explotación con un único objetivo: la acumulación. De esta forma, el capitalismo, apoyado en un orden patriarcal, son los dos ejes que permiten plantear que su interacción ha establecido condiciones estructurales que han colocado a las mujeres en una situación de riesgo, siendo la trata con fines de explotación sexual una de sus máximas expresiones.

Palabras clave: trata, explotación sexual, mujeres, acumulación, patriarcado, esclavitud.

Abstract

Human trafficking is a problem that has gained global magnitude, but whose expressions can find them locally. This is the case of what happens in Tlaxcala, one of the smallest states of Mexico, which has stood him that networks have emerged that exploit women across the country and outside it, being the embodiment of the sexual exploitation more common. In this, the most violated group is women who are turned into slave merchandise to carry out this operation, with a single objective: the accumulation. In this way, capitalism, supported by a patriarchal order, are the two axes that allow us to propose that their interaction has established structural conditions that have placed women in a situation of risk, being trafficked for sexual exploitation, one of its highest expressions.

Keywords: Human Trafficking, Sexual Exploitation, Women, Accumulation, Patriarchy, Slavery.

1 Doctora. Profesora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en la Licenciatura en Economía, en la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional y en el Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía, así como en la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Integrante del cuerpo académico “Trabajo y conocimiento en el desarrollo latinoamericano desde la crítica de la economía política”. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Perfil PROMER, integrante del padrón de investigadores de la VIEP-BUAP.

Correo electrónico: mtzdeitamaru@gmail.com

2 Maestra. Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, adscrita al área de género “Mujer, raza y clase”. Trabaja temas relacionados con la violencia contra las mujeres, así como la trata de personas, especialmente mujeres en la modalidad de explotación sexual, con experiencia en estos temas desde el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Correo electrónico: virgo_woman78@yahoo.com.mx

Contexto: el problema de trata en Tlaxcala

México es un país de origen, tránsito y destino de trata de personas. La Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe³ ha estimado que en esta nación hay 1'200.000 personas en situación de trata, lo que coloca a México en el quinto lugar de las naciones en América Latina⁴ que padecen este problema.

En el caso del Estado de Tlaxcala, no existe un estimado de cuántas mujeres han sido y son explotadas sexualmente,⁵ pero es el grupo más vulnerable ante este problema que además es visible en la entidad. La vulnerabilidad de las mujeres a la que hacemos referencia está relacionada con el hecho de ser la trata, en la modalidad de explotación sexual, la que se lleva a cabo por las redes existentes en el Estado y en la que estadísticamente hay un mayor número de mujeres.⁶ Cabe mencionar que di-

chas redes han surgido en Tlaxcala, pero no solo operan en este lugar.

La visibilidad del problema⁷ se manifiesta en diversos puntos geográficos del Estado en los que se ubican bares, centros nocturnos, moteles, hoteles y mujeres en espacios abiertos ofreciendo servicios sexuales. En la zona sur de Tlaxcala, en donde este problema tiene mayor presencia, a cualquier hora del día hay mujeres, las cuales están vigiladas permanentemente desde los comercios cercanos.

Esta área conjunta en su paisaje empresas, comercios, campos de cultivo y otros tipos de servicios, en donde los erótico-sexuales son comunes e incluso se han normalizado. La vigilancia permanente a estas mujeres es una primera diferencia que podemos visualizar entre las que están obligadas a prostituirse, de quienes lo hacen por decisión propia. Las mujeres que son coaccionadas están vigiladas todo el tiempo y, aunque podamos verlas en espacios abiertos, en realidad se encuentran privadas de su libertad en todos los ámbitos. De allí que los bares, hoteles y moteles⁸ proliferen en esta zona para que las mujeres realicen su actividad sin necesidad de alejarse de su zona de vigilancia.

3 La Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe es una organización que se ha dedicado a la investigación sobre la trata de mujeres y niñas, dado que existe una relación entre este problema y el tráfico de personas.

4 Información otorgada por la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe, México. Disponible en: <http://www.lasillarota.com/loesencial/item/1272-un-mill%C3%B3n-200-mil-son-v%C3%ADctimas-de-trata-de-personas>

5 En un estudio realizado en La Merced, zona emblemática del Distrito Federal por ser lugar de explotación sexual de mujeres, se corroboró que más del 30% de las mujeres que ofrecen servicios sexuales en este lugar son originarias de Tlaxcala (Bautista, 2007). El Consulado de México en Nueva York, en 2013 pudo establecer que el 31% de mujeres detectadas en situación de trata en esta región eran originarias de Tlaxcala. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/circuito-Tlaxcala-NY-trata_0_252574756.html

6 En este problema, las mujeres son quienes tienen mayor presencia. A nivel mundial, entre 2007 y 2010 la mayoría de personas en situación de trata que se detectaron eran mujeres, concentrando entre el 55% y el 60% del total

de víctimas detectadas (UNODC, 2012). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocía la existencia de 2,4 millones de personas tratadas para 2005. Si consideramos esta cifra, hablamos de más de 1,2 millones de mujeres en trata y, por tanto, en situación de esclavitud.

7 Se ha verificado la existencia de tales condiciones mediante recorridos de campo en diversos puntos geográficos de la entidad, haciendo énfasis en la zona sur, donde existe un corredor sexual en una de las principales vías de comunicación terrestre de Tlaxcala. Es pertinente decir que en algunos municipios de esta no es posible hacer visitas exhaustivas debido a las condiciones de riesgo.

8 En los servicios de alojamiento temporal, como pueden ser hoteles y moteles, en 2004 el número de ellos era 106 y en 2009, 204. Sobre el número de centros nocturnos, bares, cantinas y similares, en 2004 encontramos 91, mientras que en 2009 la cifra se elevó a 191 según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Estas condiciones nos indican que se encuentran en situación de esclavitud, la que ya no se expresa en términos de ejercer derecho de propiedad sino de la dominación y control casi absoluto de las personas, mediante el uso de la violencia y la privación de la libertad (Bales, 2000). Aunque en las modalidades existentes dentro de la trata, la esclavitud aparece como una de ellas, desde nuestra perspectiva esta es una de las características inherentes que se da con fines de explotación sexual. Esta forma de explotación se genera esclavizando al otro y ejerciendo poder sobre él.

La zona de Tlaxcala en donde este problema es más visible es la región sur, donde además estas actividades se han convertido en “negocios o industrias familiares”. El suceso más representativo lo encontramos en el “caso Carreto”. Este caso fue conocido en 2004, cuando se descubrió que toda una familia de Tenancingo (municipio del sur de Tlaxcala) se dedicaba a esta actividad, convirtiéndola en su *modus vivendi*. Reclutaban en México a mujeres de entre 14 años y 19 años de edad y las trasladaban de un Estado a otro, hasta finalmente llevarlas a Estados Unidos, principalmente a Nueva York.⁹

Con esto quedó de manifiesto el nivel de organización que tienen estas redes, de tal forma que han logrado insertarse nacional e internacionalmente en este mercado de mujeres para que sean explotadas sexualmente. Es decir que el problema que se observa en Tlaxcala es solo expresión local de un fenómeno global. Aunque este caso fue paradigmático, con el transcurso del tiempo se han descubierto otros núcleos familiares y redes que hacen de esta actividad su forma de sustento y de vida. A pesar de ello, es un secreto

a voces pues “existe una especie de pacto entre los grupos delictivos y el resto de la población de la comunidad, de no decir nada, de no hablar del tema, con la condición de no tocar a sus propias mujeres” (Castro, 2013: entrevista personal).

El hecho de que esta actividad se desarrolle en distintos Estados del país e incluso fuera de este, habla del acomodo que ha tenido en el sistema capitalista. Que esté considerada la segunda o tercera actividad delictiva con mayores ganancias, apunta a la magnitud de la llamada industria del sexo.

Dichas ganancias pueden traducirse en beneficios. Estos, en el ámbito local, son los que han permitido que la actividad se tolere.

Existe una derrama económica generada por los tratantes que favorece a la comunidad. Esta se da mediante el trabajo que los tratantes les dan a la población que no se dedica a esta actividad —arquitectos, albañiles, por ejemplo— y a través del financiamiento de los festejos religiosos arraigados en la cultura y que forma parte de la vida comunitaria de estos espacios (Castro, 2013: entrevista personal).

Además de existir beneficios para la comunidad, también los hay para las autoridades y servidores públicos. Los nexos y la colusión que existe entre estos y los tratantes coadyuvan para que los últimos no tengan empacho alguno en llevar a cabo su actividad. Los nexos que se han generado entre los tratantes y las estructuras de gobierno también se han desarrollado de diversas formas. La primera que hemos detectado es que existe el apoyo, por parte de los tratantes y sus redes, a las autoridades mediante el financiamiento en campañas electorales, lo que hace que, al convertirse cierta persona en presidente de comunidad o

9 <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/47425>

de un municipio, se vea obligado a dar privilegios a los primeros. Estos implican, por ejemplo, dejarles desarrollar sus actividades, otorgarles permisos para abrir hoteles, burdeles, bares, entre otros, donde se ofertan a las mujeres para prestar sus servicios sexuales. La segunda forma es el impulso que se da a algún familiar, colaborador o amigo cercano a estas redes —que no es tratante como tal, pero tiene nexos con estas redes— contando con el respaldo económico en su campaña.

La tercera es el impulso que se da a un integrante de estas redes —a un tratante como tal— para que sea el candidato a ocupar un cargo como autoridad, lo que hemos denominado “institucionalización de las redes de tratantes”. En este sentido, quizá no sea posible hablar de falta de voluntad política para ejecutar acciones que disminuyan o erradiquen esta problemática, por la presencia de estos nexos.

En uno de los estudios realizados en Tlaxcala, se entrevistó a servidores y funcionarios públicos cuya función se relaciona con el problema. Algunas de las frases dichas por ellos dan a conocer que los nexos entre tratantes y autoridades no son un secreto en la entidad:

“Hay gente poderosa tras de esta prostitución y que es mejor no involucrarse en este tema”. “Hay autoridades municipales en este “negocio”, algunos de ellos son lenones”. “No se puede hacer algo al respecto, ha habido mujeres que han venido a buscar ayuda, pero no hemos podido hacer nada” (Olamendi, 2008: 91-93).

Todo lo anterior forma parte del contexto y son características del problema de trata tan fuerte en el Estado de Tlaxcala. Aunque es muy difícil contar con estadísticas y datos exactos sobre esta problemática, por su clandestinidad y porque no existe un consenso

generalizado cuando se habla de trata ya que existen prácticas que la favorecen y la justifican bajo el resguardo de costumbres y tradiciones, es imposible no percatarse de su presencia. Por tal razón, podemos considerar que la trata de personas es grave y que el grupo más vulnerable es el de las mujeres. En el contexto de un orden patriarcal que ha sido reforzado por prácticas culturales con una carga ideológica bastante fuerte y el uso de violencia permanente, con instituciones que reproducen este orden y considerando las ganancias por comercializar a las mujeres, nacional e internacionalmente, estos municipios y el Estado se han convertido en cuna de la trata de mujeres para explotación sexual y de tratantes.

Esto es lo que deseamos hacer explícito en el presente artículo. Las interrelaciones generadas entre distintos ámbitos que han logrado conformar un clima propicio en Tlaxcala para que la trata de mujeres con fines de explotación sexual se reproduzca. Para ello, en un primer momento visualizaremos los esfuerzos que se han hecho desde el Estado, los cuales se han centrado en leyes y políticas públicas debido a la exigencia ciudadana para tipificar el delito. Posteriormente, haremos el planteamiento de nuestro abordaje al fenómeno, estableciendo dos ejes de análisis: el patriarcado y la acumulación por desposesión.

La trata de personas desde el Estado: una visión normativa

Uno de los mayores esfuerzos para combatir este problema se ha dado desde el ámbito normativo. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención Contra la Delincuencia Organizada

Trasnacional, al que en adelante llamaremos el Protocolo contra la Trata o el Protocolo, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Por primera vez un instrumento internacional definió la trata e instó a los Estados a crear mecanismos para su prevención, legislar internamente para combatirla y capacitar a sus funcionarios para aplicarla.

En este Protocolo existen elementos que refuerzan la respuesta de todos los países contra la trata de personas. Una parte importante de este Protocolo es que no se queda en la persecución y sanción de la trata sino que enfatiza el objetivo de proteger y apoyar a las víctimas, y define estrategias de prevención y combate de la trata mediante la capacitación y el intercambio de información en distintos niveles y ámbitos.

Sin embargo, aunque esto ha quedado plasmado en los documentos, es necesario reconocer que en la práctica poco o nada se ha hecho al respecto. Esto se debe en gran medida a la inexistente articulación necesaria entre las instituciones que deben responsabilizarse de las políticas públicas en la materia, pero también al desconocimiento de quienes las diseñan y ejecutan, de tal forma que estas políticas se traducen en acciones paliativas que de ninguna forma coadyuvan a erradicar el problema. Más aún, estos esfuerzos se enfocan en la presencia de los actores más que en develar la serie de condiciones estructurales presentes que posibilitan la existencia de este problema y su crecimiento, en donde el Estado juega un papel fundamental y cuyo actuar no puede quedarse únicamente en la elaboración de leyes y políticas públicas. En el artículo 3, inciso a, del Protocolo se indica que:

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el

rapto, el fraude, el 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 para propósitos 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 (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, artículo 3).

A partir de la ratificación de este Protocolo, en México se creó la Ley, en noviembre de 2007, existiendo un desfase entre esta y la elaboración de su Reglamento, el cual se realizó hasta febrero de 2009. En México, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en su artículo 5, establece que:

Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes (Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 5).

En el Estado de Tlaxcala, la Ley sobre la Trata fue aprobada en diciembre de 2009 y el Reglamento al respecto fue aprobado en 2012, por lo que hay evidencia en esta entidad también de un vacío respecto a las responsabilidades del Estado y de las instituciones que no permiten aplicar estas leyes adecuadamente. Otro problema es que estas no tienen el funcionamiento apropiado por desconocimiento o por omisión, demostrando que no sirve de mucho el trabajo legislativo que se realiza.

En Tlaxcala, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece en el artículo 170:

Comete el delito de trata de personas, quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, transporte, aloje, entregue o reciba, para sí o para un tercero a una persona, con fines de explotación carnal, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, o la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. El consentimiento otorgado por la víctima no será excluyente de responsabilidad (Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, artículo 170).

Aunque exista una Ley en el Estado de Tlaxcala y se establezca el tipo penal, uno de los más grandes problemas que observamos es que existe la adopción de criterios propios por parte de quienes son responsables de perseguir y sancionar el delito (Olamendi, 2008).

Puede visualizarse entonces que la tarea del Estado mexicano ante el problema de la trata de mujeres para la explotación sexual no ha tenido un gran impacto en cuanto a la realidad que se vive en este país. Si bien es cierto que ha cumplido con la elaboración y promulgación de leyes, que es parte de los compromisos que ha establecido al firmar y ratificar convenciones internacionales, también lo es la abrumadora claridad de no ser suficiente.

Esto es lo que se ha logrado en materia legislativa en el Estado de Tlaxcala sin que haya habido un impacto en cuanto a la disminución de la trata. Ejemplo de ello es que desde el inicio de la actual administración en 2011, Tlaxcala tiene más de 150 denuncias por este delito en la Procuraduría y solo ha habido tres sentencias a la fecha.¹⁰

10 Información en línea. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/07/23/repor->

Es claro que tipificar el delito es necesario, pero no suficiente para erradicar un problema de esta magnitud. A la par deben abordarse otras aristas de este fenómeno que trasciendan la asistencia a víctimas y la sanción a la conducta delictiva. Desde nuestra perspectiva, esbozamos la existencia de dos grandes ejes que han permitido la permanencia y crecimiento de este problema: el capitalismo y el patriarcado. La interrelación que se ha dado entre estos ha sentado las bases en donde la trata de mujeres con fines de explotación sexual tiene acomodo y un clima propicio para expandirse.

Acumulación por desposesión y patriarcado. Bases de la trata de mujeres con fines de explotación sexual

Nuestra mirada de la trata de mujeres con fines de explotación sexual intenta rebasar las discusiones que se han generado en torno al problema siguiendo la línea de los derechos humanos y la sanción de la actividad como delito, aunque reconocemos que son partes importantes en el abordaje del fenómeno.

En el trabajo que realizamos, planteamos la presencia de una serie de condiciones estructurales gracias a la articulación y relación entre capitalismo y patriarcado en un contexto neoliberal. El capitalismo privilegia la acumulación¹¹ mediante el despojo y

tan-tlaxcala-150-denuncias-trata-personas
<http://e-tlaxcala.mx/nota/2013-07-23/seguridad/el-combate-la-trata-de-personas-es-m%C3%ADnimo-en-tlaxcala>
<http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/interponen-mas-de-150-denuncias-por-trata-en-tlaxcala-937836.html>

11 Con la categoría de acumulación por desposesión intentamos superar el análisis de la presencia de los servicios sexuales como producto de la oferta y la demanda existente. Si bien tomamos en cuenta la riqueza y la acumulación ge-

la violencia, y la interrelación de este con el patriarcado¹² ha posibilitado la existencia de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, al convertirlas en objetos que pueden ser usados por quienes puedan pagarlos, es decir, en mercancías al alcance del mejor postor. Tales condiciones estructurales están referidas a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que, en conjunto, se convirtieron en un sistema que hizo a las mujeres más vulnerables.

Es necesario reconocer que junto con el capitalismo en su fase neoliberal se ha dado a la par la expansión de los negocios lícitos e ilícitos por medio de una serie de condiciones económicas, políticas, sociales y culturales en donde los seres humanos se han convertido en el insumo para la acumulación. Así, el proceso globalizador que se ha dado solo enmascara y hace más grandes las ya existentes desigualdades en todos los ámbitos, o las redistribuye, de tal manera que algunos estilos y modas de consumo se insertan y permanecen en muchos países, se internacionalizan. De esta forma, “la división de clases se fortalece, al ser todos consumidores potenciales” (Altman, 2006: 47). La tecnología y los medios de comunicación masivos juegan un papel importante en esta concepción de mundo aunque, como es sabi-

do, estos han sido utilizados para expandir actividades ilícitas como la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

A decir de Ferrajoli (2006), entre las causas de la expansión que ha logrado la delincuencia organizada se encuentra la mundialización de las comunicaciones y la omisión de los Estados respecto a las medidas necesarias para disminuirla y erradicarla, que tendría que ir más allá de la producción de normas y leyes. Específicamente en el caso de los servicios sexuales, la forma tradicional de organizar el negocio se ha modificado por las fuerzas sociales y económicas con el objetivo de adquirir una mayor escala, concentración, normalización e integración en la esfera corporativa (Jeffreys, 2011).

Por ejemplo, Tailandia, República Dominicana, Haití y México son lugares emblemáticos en cuanto a la oferta de servicios sexuales, en donde la trata de mujeres con este fin es uno de los medios existentes para poder sostener esta industria que representa una de las mayores transgresiones a la vida de las mujeres; pero para los explotadores y redes involucradas, significa ganancias millonarias por la venta de estos cuerpos femeninos:

La rapiña que se desata sobre lo femenino se manifiesta tanto en formas de destrucción corporal sin precedentes como en las formas de tráfico y comercialización de lo que estos cuerpos pueden ofrecer, hasta el último límite. La ocupación depredadora de los cuerpos femeninos o feminizados se practica como nunca antes y, en esta etapa apocalíptica de la humanidad, es expoliado- ra hasta dejar sólo restos (Segato, 2011: 20).

El proceso de acumulación por desposesión que planteamos tiene como rasgos característicos la depredación, el fraude y el engaño (Harvey, 2004), siendo esto convergente con lo que se da en la trata de mujeres con fines

nerada, hacemos énfasis en el proceso de despojo que ocurre hacia las mujeres en lo individual y en su contexto. De esta manera, consideramos que existen otros elementos que han posibilitado la permanencia y el fortalecimiento de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, como la precarización de las condiciones de vida por un lado y, por otro, convertir a las mujeres en mercancías.

12 El patriarcado se plantea como la existencia del hegemónico masculino que permea todas las relaciones sociales. Así, lo femenino queda en un lugar subordinado y es en torno a lo masculino que gira la organización social. Por tal razón, el cuerpo y la sexualidad de las mujeres también quedan subordinados y se establece una especie de “derecho natural” sobre ellos, por parte de los varones.

de explotación sexual. En esta acumulación, el papel del Estado es crucial pues el mismo dejó de velar por el bienestar de los integrantes de la sociedad y se puso al servicio del capital, pudiendo ocurrir de diversos modos y utilizar distintos medios, pero estando presente en la historia del capitalismo en sus distintas fases, tal y como lo señala Harvey (2004), aunque en este momento puede ser más visible debido a la serie de actividades ilícitas que generan enormes ganancias, al igual que las lícitas, pero donde la vida misma se encuentra en riesgo permanente.

En este proceso de acumulación por desposesión, las mujeres se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Esto se debe al orden patriarcal existente al cual consideramos un sistema meta estable de dominación ejercido por los individuos (no exclusivamente hombres) que al mismo tiempo son formados y producidos por él (Amorós, 2008). El patriarcado ha ido reconfigurándose y adaptándose a los distintos tipos históricos de organización social y económica. En ese sentido, ha estado presente antes de la llegada del capitalismo y este lo ha tomado como un elemento que le ha permitido fortalecerse. La dupla formada por el patriarcado y el capitalismo ha establecido y fortalecido las bases de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres hasta convertirlos en objetos y mercancías. Sin embargo, son las mujeres a quienes este proceso de cosificación y mercantilización ha impactado más, mediante el uso y explotación de sus cuerpos.

En Tlaxcala, el proceso de acumulación por desposesión se dio en dos sentidos. El primero, mediante el relegamiento de las actividades agrícolas por parte de las políticas estatales, en pro del impulso a la actividad industrial. Al ser Tlaxcala una zona predo-

minantemente agrícola hasta la década de los años sesenta, su actividad se mantuvo mediante las exigencias de materia prima por el sector de la industria de la transformación, pero, al iniciar el proceso de industrialización, se abandonó paulatinamente el trabajo agrícola para insertarse en estas industrias. Además, considerando que su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad no correspondía con la población ocupada que tenía, se infiere que la actividad era de autoconsumo, por lo que prefirieron insertarse en una actividad por la cual recibirían una remuneración.

El segundo proceso de acumulación por desposesión que se visualiza en este contexto es el que se dio hacia las mujeres. Los procesos de industrialización y migratorios que se generaron de la entidad hacia Puebla y la Ciudad de México principalmente, tuvieron un impacto en las relaciones de género al existir una salida de las mujeres hacia estas actividades remuneradas. Aunque algunas mujeres se insertaban en ocupaciones como el trabajo en industrias, muchas terminaron reproduciendo sus roles como amas de casa al realizar quehaceres domésticos para otros, por lo que recibían un pago, o mediante la venta de servicios sexuales coaccionadas por sus esposos o parejas, siendo estos los antecedentes del problema de trata que están presentes hoy en día y en donde podemos encontrar la interacción que se da entre capitalismo y patriarcado.

La riqueza que las redes de trata pueden obtener por la explotación sexual de una mujer es grande. Mediante el testimonio de una mujer que fue tratada en Estados Unidos, podemos hacer un cálculo aproximado de las ganancias generadas por ella. Dijo ser obligada a atender a un promedio de 25 a 30 hombres por día, y que por cada servicio sus explotadores cobraban 35 dólares. Suponiendo que rea-

lizaba la actividad solo cinco días a la semana con el mínimo de servicios ofrecidos, tenemos que en una semana sumaban 125, con ganancias mayores a 227.500 mil dólares anuales que van directo a manos de sus explotadores. En México, en la zona de Sullivan en el Distrito Federal, una mujer que fue explotada durante cuatro años mencionó que cada servicio sexual tenía un costo de 500 pesos. Si promediamos un total de 10 hombres atendidos por cinco días a la semana, tenemos un total de 50 hombres, lo que monetariamente generaba una ganancia de 25 mil pesos. Por cuatro años de explotación con estas características, arroja un total de 5'200.000 pesos, lo que una sola mujer puede generar a su explotador.

Ante esta riqueza y los cambios socioeconómicos que se generaron con la implantación del modelo neoliberal, puede entenderse —no justificarse— que esta actividad cobrara auge y se convirtiera en una forma de vida para algunas comunidades. Con estos elementos queremos dar un paso más en la discusión que se ha generado en torno al problema, misma que ha estado fuertemente influenciada desde la perspectiva de los derechos humanos, del proceso como delito, de la presencia de las mujeres como víctimas permanentes y de los hombres como los maquiavélicos explotadores.¹³

13 En el concepto “banalidad del mal”, Arendt devela los elementos que hacen a una persona cometer atrocidades en contra de otra u otras. En el análisis que realiza, deja ver que se trata de hombres normales, con un proceso de disociación entre sus creencias, su pensar y su sentir ante lo que hacían con otras personas, como resultado de las órdenes que recibían, sin comprender, entender o visualizar el daño que les provocó. El “monstruo” que puede existir en el imaginario colectivo no apareció, toda vez que solo seguía órdenes. En este sentido, podemos ver cómo los hombres o las personas que explotan, esclavizan, dañan o asesinan a otras personas pueden considerarlo como parte de la labor que tienen que realizar y no como una acción que les brinde per se placer o satisfacción alguna. Aunque esto puede peligrosamente acercarse a una justificación de las acciones que algunas personas

Por tanto, es posible ver que el problema no es solo el engaño y el fraude que existe entre dos personas (el tratante y la tratada) y que no tiene únicamente condiciones culturales y sociales. Se trata de un problema que ha surgido por medio de la precariedad en las condiciones de vida, en donde las mujeres son colocadas en mayor vulnerabilidad por la opresión y desigualdad existente.

A manera de conclusión

La trata no es un fenómeno reciente, pero se ha convertido en una práctica de explotación extrema donde los sujetos son convertidos en mercancías, se los deshumaniza y por tanto se los desecha cuando su ciclo de explotación disminuye o termina, cuando ya no generan las mismas ganancias para los explotadores.

Lo anterior es posible debido a la interrelación que se ha generado entre el patriarcado, en donde ya las mujeres tenían un lugar subordinado, y el capitalismo vía la acumulación por desposesión, que convirtió a las mujeres de objetos a mercancía como en el caso de la trata en su modalidad de explotación sexual.

Si bien es cierto que el tratamiento de esta actividad como delito es necesario, también lo es que no puedan dejarse otros ámbitos presentes que hacen tal fenómeno tan complejo. Aunque en Tlaxcala ha habido avances al respecto, la institucionalización de las redes de tratantes y la colusión existente con otros niveles de gobierno no ha permitido que se impacte en la

realizan en contra de otras, se plantea aquí como el punto de quiebre que no permita hacer generalizaciones sobre el comportamiento y forma de actuar de ciertos hombres. Por ejemplo, en el caso de los tratantes, aludir a la “maldad” existente en ellos es banalizar lo que ocurre detrás de este fenómeno.

disminución y erradicación del problema. Si a ello aunamos que los esfuerzos se han centrado en la parte de la asistencia a víctimas y la sanción a los explotadores, más que a localizar las condiciones estructurales que han fortalecido esta práctica, podemos entender que en la entidad se establezca un contexto propicio para que el fenómeno se reproduzca.

Dichas condiciones estructurales establecieron un ambiente en donde las mujeres tuvieron un impacto mayor, pues la precarización de las condiciones de vida que se dieron en Tlaxcala las colocó en una situación de vulnerabilidad al despojarlas no solo de los medios de subsistencia necesarios, sino al convertirlas en mercancía susceptible de adquirirse por quien pueda pagarla, al establecerse como “derecho natural” en el orden patriarcal presente, el acceso a los cuerpos de estas por parte de los varones.

De esta forma, en Tlaxcala se han sentado condiciones que permiten a los tratantes y sus redes reproducirse. Más allá de los esfuerzos normativos que se han realizado, el Estado se ha convertido en un ente omiso frente a esta actividad que ha ganado terreno y se ha adaptado al capitalismo, favoreciendo su objetivo que es la maximización de la ganancia. Así, podemos ver que el Estado tiene rasgos patriarcales al permitir y regular la instalación de condiciones adversas principalmente para las mujeres por un lado, y por otro, que se encuentra al servicio del mercado al tolerar la presencia de actividades que generan ganancias, aún y cuando estas sean ilícitas.

Por tales razones, es posible afirmar que en Tlaxcala se encuentran instaladas condiciones estructurales conformando un contexto de riesgo y vulnerabilidad mayor para las mujeres, en donde la trata de estas con fines de explotación sexual ha encontrado acomodo.

Bibliografía

- Altman, Dennis (2006). *Sexo global*. México: Océano.
- Amorós, Celia (2008). *¿Qué es el feminismo?* Disponible en: <http://www.mujiresenred.net/spip.php?article1308>
- Arendt, Hanna (2003). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Editorial Lumen.
- Bales, Kevin (2000). *La nueva esclavitud en la economía global*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bautista, Angélica (2007). *La Merced: pobreza, vulnerabilidad y comercio sexual*. México: Asociación para el Desarrollo Integral.
- Castro Soto, Óscar (2013). Entrevista realizada por la autora Regina Isabel Hernández Gutiérrez. Puebla: 28 de noviembre.
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Disponible en: <http://www.caip-tlax.org.mx/pdf/c-penal2012.pdf>
- Ferrajoli, Luigi (2006). “Criminalidad y globalización”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 115, enero-abril. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/inf/inf10.htm>
- Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- Jeffreys, Sheila (2011). *La industria de la vagina. La economía política de la comercialización global del sexo*. Buenos Aires: Paidós.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Disponible en: <http://www.hsph.harvard.edu/population/trafficking/mexico.trafficking.07.pdf>

- Ley para la Prevención de la Trata de Personas para el Estado de Tlaxcala. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Provictim/1LEGISLACI%C3%93N/2Estatal/Tlaxcala/Trata.pdf>
- Olamendi, Patricia (coordinadora) (2008). *Trata de mujeres en Tlaxcala*. México: Proyectos Mujer A. C. / Instituto Estatal de la Mujer / Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Segato, Rita Laura (2011). “Género y colonialidad en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial”, en: Karina Bidasca y Vanesa Vázquez Laba (compiladoras). *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Godot.
- UNODC (2012). *Informe mundial sobre la trata de personas 2012*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf

Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

State's Systemic Response to Human Trafficking in Ecuadorian Legislation

Adriana Monesterolo Lencioni¹
Efrén Guerrero Salgado²

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: mayo de 2014.

Resumen

Este texto es un intento de explicación de la posición del Estado ecuatoriano en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales para la prevención y respuesta integral a las personas víctimas de trata. Se exploran los conceptos principales del Protocolo de Palermo en comparación con los estándares de la Constitución con la ayuda de herramientas de la jurisprudencia internacional y se enfatiza en la actuación judicial y sus potencialidades sobre la base de un rol más proactivo del juez.

Palabras clave: trata de personas, derecho internacional público, derecho internacional de los derechos humanos, judicatura.

Abstract

This paper is an attempt to explain the position of the State around their constitutional and legal in the context of prevention and response to cases of trafficking responsibilities. In this regard, an exploration of the key concepts of the structure of the Palermo Protocol, compared to the standards of the Constitution with the help of tools is international jurisprudence and the judicial acting and its potentialities on the basis of a more proactive role of the judge, is emphasized.

Keywords: Human Trafficking, International Public Law, International Human Rights Law, Judiciary.

1 Magíster en Derechos Humanos con mención en Políticas Públicas por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Profesora agregada, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Correo electrónico: amonesterolol@puce.edu.ec

2 Máster Oficial en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Profesor agregado, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Correo electrónico: eeguerrero@puce.edu.ec

La respuesta estatal al complejo fenómeno de la trata de personas debe ser sistémica y requiere un conjunto articulado de actuaciones por parte del Estado para la prevención, como para la protección y asistencia integral a las personas víctimas de trata, de actuación judicial competente que permita la restitución de sus derechos y la reparación integral, incluso independientemente de su colaboración en la persecución del delito o de los resultados del juicio penal y la sanción a los tratantes.

Este estudio presenta un análisis crítico jurídico que reconoce los avances normativos y de política pública, a la vez que evidencia los desafíos de Ecuador respecto a la institucionalidad, los servicios de atención o asistencia integral y el rol proactivo del juez para la restitución de los derechos de las personas víctimas de trata.

Dignidad, libertad y trata

La afirmación de la inviolabilidad de la persona y su dignidad exigen el reconocimiento de iguales derechos, su respeto y la protección del Estado, lo cual se ha reafirmado en instrumentos internacionales y se ha conquistado históricamente frente a los abusos del poder del Estado y a sistemas económicos y jurídicos que han priorizado el capital en desmedro del ser humano, normalizando y regulando la desigualdad y la exclusión social.

La trata de personas convierte a la persona en un objeto de poder, de transacción para trasplante de órganos o servidumbre, reclutamiento forzoso o fines delictivos; una cosa para ser explotada laboral o sexualmente, adoptada ilegalmente, entre varios de sus fines. La Constitución ecuatoriana reconoce la centralidad de

la persona³ y derechos inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía,⁴ cuyo goce se garantiza a todos sin discriminación.⁵ La trata es una de las peores violaciones a los derechos humanos porque vulnera la libertad y la integridad personales; la igualdad y no discriminación; la libertad de tránsito; la intimidad personal y familiar, la libertad de decisión sobre la vida sexual y reproductiva; el derecho al trabajo; el derecho a la salud e incluso el derecho a la vida.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha señalado que “toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer y que, en consecuencia, son superiores al poder del Estado” (CIDH, 1999: párrafo 30).

El derecho de libertad de las personas y su proyecto de vida

se encuentra indisolublemente vinculado con la libertad, como derecho de cada persona a elegir su propio destino. Es libertad humana concretada en la realización de un plan existencial que otorga sentido al vivir (...) En el cumplimiento del proyecto de vida se juega el destino de cada persona; atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas (Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH–, 1998: 127).

3 El artículo 27 manda que la educación “se centrará en el ser humano” y el artículo 283 prescribe que “El sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin (...) y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”.

4 Constitución de la República del Ecuador, artículo 11.6.

5 Constitución de la República del Ecuador, artículo 11.2.

La trata de personas produce un daño al proyecto de vida en tanto los daños sufridos son “(...) limitaciones sufridas por una persona para relacionarse y gozar de su entorno personal, familiar o social, por lesiones graves de tipo físico, mental, psicológico o emocional” (Corte IDH, 2012: 127), y no le exime al Estado de procurar las condiciones para su reparación.

La dignidad es irrenunciable y constitutiva del ser humano, y es la base del respeto que cada persona y todas las personas merecen por el simple hecho de ser humanos. Los tratantes que participan en cualquier fase de la trata niegan con su obrar sistemáticamente la dignidad de la víctima, la cual no se pierde a pesar de la falta de reconocimiento explícito o de su afectación, y que se demuestra en la fuerza de sobrevivencia de la persona sometida ante la situación de opresión y, una vez rescatada, en el deber de protección, asistencia y reparación integral por parte del Estado para que ella recupere y desarrolle su capacidad de transformar realidades, sea protagonista de sus propios procesos de cambio desde sus fortalezas y potencialidades, y en fin, reconstruya su propio proyecto de vida.

En la lucha por la dignidad, la universalización propuesta por Kant y asumida por la teoría de los derechos humanos es un avance significativo que sustenta también el principio de igualdad; lucha todavía vigente porque el desarrollo de los derechos humanos, de los sistemas internacionales de protección y la actuación de los Estados a través de las políticas públicas suelen cumplir un rol regulador o emancipador al que alude Da Souza Santos (1998: 353-354). Es necesario que la dignidad sea reconocida en la acción del Estado como en relaciones interpersonales horizontales, de reconocimiento de todas y cada una de

las personas, del “otro” diferente que merece el mismo respeto.

Responsabilidad del Estado

En ese orden de cosas, los deberes principales del Estado ecuatoriano, al analizar los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, son de respeto, como una obligación negativa, propia de los Estados liberales clásicos (Abramovich y Courtis, 2003: 4); de garantía, como una obligación positiva que implica organizar todo el aparato estatal para asegurar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos (Pisarello, 2009: 32); y, una última, que responde más a la adaptación constitucional que incluye la adecuación de la legislación interna del país al esquema constitucional (Corte IDH, 2006: 123).

Estas obligaciones se concretan en las situaciones de trata, como se comprobará a lo largo de este estudio, en un conjunto articulado de actuaciones en las que los Estados deben tener en cuenta múltiples aspectos como los culturales y otros enfoques y principios, tal como se ejemplifica en las siguientes situaciones:

1. La trata de personas es compleja, como hemos mencionado, también porque muchas de las formas de explotación “han sido normalizadas socialmente, como la trata con fines de mendicidad, servidumbre, adopciones ilegales o de explotación laboral, particularmente contra personas en situación de vulnerabilidad por la pertenencia a determinada etnia, edad, situación migratoria, etc.” (Organización Internacional de Migraciones –OIM–, 2013: 13).

2. A las personas una vez rescatadas les es muy difícil reconocer su situación de víctimas y de haber sido utilizadas, captadas o explotadas, para lo cual requieren de un proceso de

protección y asistencia integral” (OIM, 2013: 13) cuya ejecución demanda un conjunto de actuaciones y plazos razonables para la restitución de sus derechos.

La responsabilidad del Estado se concreta en un conjunto articulado de acciones estatales a través de institucionalidad, desarrollo normativo para la prevención y la tipificación del delito de trata y su consecuente persecución y sanción, así como protección, asistencia integral y reparación a las víctimas a través del desarrollo de políticas públicas y servicios públicos integrales, que cumplan con los estándares mínimos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y flexibilidad que cada situación pueda demandar.⁶

3. El Estado ecuatoriano ha mantenido una opinión abierta respecto a las víctimas de trata dentro del esquema constitucional, asumiendo su deber primordial de respeto a los derechos humanos sin importar la calidad migratoria, lo que coincide con el *corpus iure* del sistema interamericano de protección de derechos humanos (CIDH, 2001: 147). Esta cuestión es abordada con cierta dificultad y hasta de modo negativo por parte de otros Estados quienes, en situaciones de trata transnacional (aquella que abarca espacios que superan las fronteras tradicionales), suelen planear que gozan de autoridad soberana absoluta para detener y retirar a las personas de otra nacionalidad —extranjeros excluibles— (CIDH, 2001: 174-176), o que, por motivos de orden público o seguridad, tienen la autoridad para impedir o limitar los derechos de estas personas en el territorio (CIDH, 2002: 38).

Los Estados no deben acudir a restricciones de derecho interno para negar la aplicación de un tratado, tal como lo plantea el artículo

27 de la Convención de Viena.⁷ Además, “el ejercicio de la soberanía no puede justificar, de manera alguna, la violación de los derechos humanos, pues las normas de la Convención Americana constituyen una limitación al ejercicio del poder público por parte de los Estados” (Corte IDH, 2003: 83).

Por tanto, los Estados deben asegurar la cooperación entre ellos y, en virtud del principio de igualdad y no discriminación, garantizar la protección y asistencia integral a toda persona independientemente de su nacionalidad, lugar de origen o situación migratoria; garantía que obliga a otorgar una respuesta compleja y multinivel que supere la tradicional concepción privatista e inquisitoria del derecho penal, y que más bien genere una construcción transversal de derecho, integrando la estructura estatal a la experiencia de los operadores de justicia, que tienen en sus manos no solo la resolución de un “caso”, sino el respeto de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática.

Respuestas del Estado

Normativa

La exigibilidad de los derechos de las personas víctimas de trata es relativamente reciente. Los tratados paulatinamente visibilizaban la trata como forma de violación de los derechos de las personas y manifestaban la necesidad de que los Estados adoptaran medidas de toda índole para su prevención y protección (O'Donnell, 2004: 58 y siguientes).

⁶ Cfr. artículo 75 y siguientes, Constitución de la República del Ecuador.

⁷ “[U]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador

En el contexto referido presentamos una revisión a los principales instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Sistema de Naciones Unidas y del Interamericano ratificados por el Ecuador, relacionados con la trata de personas y las diversas formas de explotación a las personas.

La OIT aprobó dos convenios internacionales. El Convenio 29 Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio de la OIT, que entró en vigor el 1 de mayo de 1930 y fue ratificado por Ecuador en 1954, que desarrolla de manera extensa la comprensión de trabajo forzoso⁸ en procura de prevenir que particulares o empresas utilicen el trabajo forzoso para la obtención de beneficios. El Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, en vigencia desde el 17 de enero de 1959 y ratificado por Ecuador el 5 de febrero de 1962, por el cual los Estados se obligaron a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo: a) Como medio de coerción o de educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido. b) Como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico. c) Como medida de disciplina en el trabajo. d) Como castigo por haber participado en huelgas. e) Como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

8 En el Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde el 3 de enero de 1976, es importante en cuanto reconoce derechos cuyo ejercicio permite contar con condiciones materiales para la vida digna, lo cual constituye una forma de prevención general a la trata y formas de explotación. Los Estados asumen el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todas las personas, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Se reconoce el deber de protección de los Estados a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social (artículo 10.3); el de establecer límites de edad mínimos por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil; y las restricciones para el empleo de niños en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley (artículo 10.3).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, establece, en su artículo 8, que “nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas. Nadie estará sometido a servidumbre”. Esta norma es recogida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ artículo 6.1: “Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto estas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”. Los instrumentos anteriores ratifican lo previsto en la Convención para la supresión de la trata de personas y de la explotación de

9 Ratificada por Ecuador el 8 de diciembre de 1977 y en vigor desde 1978.

la prostitución ajena de 1949 (Resolución 317 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), publicada en el Registro Oficial 773 del 14 de febrero de 1979.

En el marco del Sistema Interamericano, la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores suscrita en la Ciudad de México D. F., el 18 de marzo de 1994, establece, en su artículo 1, el objetivo de “la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo, todo con miras a la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor” y en su artículo 2 se refiere al tráfico internacional de menores¹⁰ como:

[L]a sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de un menor con el uso de medios ilícitos: secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, entre otros o cualquier otro medio ilícito ya sea en el Estado de residencia habitual del menor o en el Estado parte en el que el menor se encuentre y para propósitos ilícitos: prostitución, explotación sexual, servidumbre, entre otros.

Se constata que los tratados de manera progresiva visibilizaban la trata como una forma de violación de los derechos de las personas, o de algunos grupos sociales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ecuador el 9 de noviembre de 1981,¹¹ o de

las niñas y niños en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada el 23 marzo de 1990,¹² entre otros, a la vez que se manifestaba la necesidad de que los Estados adoptaran medidas de toda índole para su prevención y protección.¹³ No obstante, hasta hace poco ni la trata de personas ni el tráfico ilícito de migrantes estaban definidos con precisión en el derecho internacional.

En noviembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional,¹⁴ con la finalidad de promover la cooperación entre los Estados para combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional. La completan tres

todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

12 Por ejemplo, el artículo 19.1: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”; y el artículo 32.1: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

13 Convención de los Derechos del Niño, artículo 34: “Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”. Artículo 35: Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

14 Resolución 55/25 de la Asamblea General del 15 de noviembre de 2000, anexo I.

10 El enfoque de protección de derechos sustituye la expresión menor por la de niños, niñas y adolescentes.

11 Artículo 6: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir

protocolos,¹⁵ dos de los cuales, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños¹⁶ (en adelante, el Protocolo contra la Trata de Personas) y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire¹⁷ (en adelante, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes) fueron aprobados al mismo tiempo que la Convención. La Convención y los dos Protocolos quedaron abiertos a la firma en diciembre de 2000 en una conferencia de alto nivel celebrada en Palermo (Italia), razón por la cual se suele identificar a este instrumento como el Protocolo de Palermo.

El Protocolo de Palermo prescribe en su artículo 3 que se entenderá por trata de personas:

[L]a captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación descrita en el Pro-

toloco de Palermo, artículo 3a, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.

El Protocolo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (Resolución a/res/54/263 de las Naciones Unidas del 25 de mayo de 2000 que complementa la Convención sobre los Derechos del Niño)¹⁸, define de manera general las conductas en su artículo 2. El artículo 10 numeral 1 del Protocolo hace una leve referencia al turismo sexual para exigir al Estado que adopte medidas para su detección, investigación y enjuiciamiento, que incluyan el fortalecimiento de la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales para la prevención, la detección, la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de estos actos.

El Protocolo determina una serie de medidas que los Estados partes deben implementar para impedir la comisión de la trata, y dispone, sobre la protección a las víctimas en el proceso judicial, la obligatoriedad de la coordinación con otros Estados y gobiernos para apoyar en las investigaciones y procesos de extradición de personas que hayan cometido este ilícito y la incautación de bienes, resultado de las actividades delictivas.

En síntesis, el ámbito de actuación del Estado comprende tres grandes esferas: la prevención de la trata de personas; la investigación y penalización a quienes incurran en este delito; y la protección a las víctimas de trata.

15 Los protocolos internacionales son los acuerdos de voluntades entre dos o más Estados que modifican cartas o tratados internacionales.

16 Resolución 55/25 de la Asamblea General del 15 de noviembre de 2000, anexo II.

17 Resolución 55/25 de la Asamblea General del 15 de noviembre de 2000, anexo III.

18 Ratificada por Ecuador el 30 de junio de 2004.

Normativa nacional

El Código de la Niñez y Adolescencia, a partir de los principios de la protección integral de la Convención de los Derechos del Niño, creó una institucionalidad específica para el desarrollo de políticas públicas locales (Consejos Cantonales de Protección de Derechos) y para la adopción de medidas de protección en situaciones de riesgo o violación de derechos (Juntas Cantonales de Protección de Derechos).

El 23 de junio de 2005 se publicó en el Registro Oficial la “Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad”, que crea un tipo penal para la trata aunque con algunas deficiencias técnicas que influyen para que sea asociada únicamente con fines de explotación sexual (prostitución de menores, pornografía infantil, turismo sexual).

La Constitución ecuatoriana de 2008 en el artículo 66 incluye, entre los derechos de libertad, el reconocimiento de que todas las personas nacen libres y la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas.¹⁹ El Estado debe adoptar medidas de protección especial a favor de niñas, niños y adolescentes “contra cualquier tipo de explotación laboral o económica”; debe implementar políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil (artículo 46.2), y debe generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación; y debe priorizar su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por

la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia (artículo 341).

La Constitución establece en su artículo 417 reglas claras para la aplicabilidad de los tratados internacionales.²⁰ Respecto a la trata de personas, hay unos elementos de utilidad para la persecución del delito y la protección de las víctimas:

1. Obliga a todas las servidoras y servidores públicos a utilizar las normas de protección de derechos humanos a favor del ser humano, como aplicación del principio pro homine (Pinto, 1997: 163).
2. Se establece una interpretación expansiva de la norma con el fin de establecer flexibilidad y apertura a los jueces para incluir conductas dentro del marco legal relativo a la trata de personas, para que el sistema legal esté supeditado a la protección de derechos humanos internacional (Kelsen, 1950: 280).
3. Se obliga una aplicabilidad directa de la norma internacional por parte de jueces y tribunales.
4. El principio de cláusula abierta implica que el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluye los demás derechos que, derivados de la igualdad de las personas y los pueblos, sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

Los principios enunciados permiten garantizar la protección efectiva de las personas víctimas de procesos de trata, aun en la circunstancia de que no exista una norma penal. La norma constitucional, con relación al Protocolo de

19 Constitución, artículos 66 y 29.

20 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Palermo, complementa la norma penal y limita posibles actos potestativos y antinomias.²¹

El Código Orgánico Integral Penal²² (COIP), recientemente aprobado, en la exposición de motivos recoge el nuevo orden de funcionamiento jurídico, político y administrativo en el marco de la Constitución, la constitucionalización del derecho penal y la necesidad de adecuar la normativa nacional a los instrumentos internacionales. Además de la mejor configuración del tipo penal de trata y la incorporación de formas de explotación no previstas en la reforma penal de 2005, el COIP establece la responsabilidad penal para las personas jurídicas (artículo 94) y, respecto a la víctima, su consentimiento no excluye la responsabilidad penal ni disminuye la pena correspondiente (artículo 110.2); asume el principio de no punibilidad en virtud del cual ella no podrá recibir una pena “por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata” ni tampoco “se aplicarán las sanciones o impedimentos previstos en la legislación migratoria cuando las infracciones son consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito del que fueron sujetas” (artículo 93). Asimismo desarrolla los derechos de las víctimas en el proceso penal (artículo 11).

Institucional: proceso de reforma del Estado

Las sociedades se han visto enfrentadas a interrogarse por el valor y la utilidad real de las

instituciones al constatar que sus características más profundas se perfilan como inadecuadas para los actuales y graves retos de las sociedades (Castells, 1996). En ese orden de cosas, y en medio de una crisis sistémica que no es solo económica,²³ los Estados nación que fueron las instituciones responsables de la organización social más influyente en los últimos trescientos años se ven forzados, de manera inexorable, a luchar no contra los tradicionales conflictos entre izquierda o derecha, sino frente a la dicotomía entre el pluralismo y los grupos sociales que “despolitizan la política”, desmantelando al Estado y afectando de manera gradual el catálogo de libertades con los que cuenta la ciudadanía, al punto de envilecer y desvanecer el mismo concepto de ciudadanía (Žižek, 2012: 10).

A nivel mundial, los Estados y sus autoridades han hecho de la palabra “reforma” su discurso oficial frente a los sucesivos escenarios de crisis, planteándola como un mecanismo de sostenimiento frente a realidades que superaron la capacidad de la administración pública para respetar y garantizar los derechos. Este hecho es consecuencia de condiciones estructurales de desigualdad y exclusión social, insuficiente disponibilidad de servicios públicos, desperdicio, desorden y posiblemente actos ilegales en esa “caja negra” que son las administraciones públicas, donde hay una fuerte opacidad y es difícil medir la eficiencia y legalidad de los procesos y los resultados (Ingraham y Donahue, 2000).

Una reforma es un proceso de cambio de la estructura social o de parte de ella median-

21 La doctrina (Bobbio, 2013) explica que en derecho se habla de antinomia para referirse al hecho de que un ordenamiento jurídico puede estar inspirado en valores contrapuestos (o en ideologías opuestas).

22 Suplemento, Registro Oficial 180, lunes 10 de febrero de 2014.

23 Debe tenerse en cuenta que la crisis es un elemento multinivel que incluye, entre otros elementos, “la crisis ecológica, las consecuencias de la revolución biogenética, los desequilibrios dentro del propio sistema (los problemas de la propiedad intelectual, las luchas que se avecinan sobre las materias primas, los alimentos y el agua) y el explosivo crecimiento de las divisiones y exclusiones sociales.

te el uso de las herramientas administrativas, legales y de coerción estatal, para generar avance (al menos a nivel de intenciones) de la sociedad en su conjunto. Esta definición implica una serie de condiciones: la primera se refiere a que el sistema de gestión del Estado obedece a unos direccionamientos de índole política, limitados por el derecho público que, como principio, establecen que solo puede hacerse lo permitido por la ley, lo que no se fundamenta únicamente en una perspectiva finalista de gestión pública, sino que existe una dimensión que está basada en los valores sociales (como los que expresan el reconocimiento de los derechos humanos) a los que responde cada grupo humano, y que modelan su cultura y su destino. Cualquier proceso de cambio debe ser capaz de asegurar la mayor capacidad de la ciudadanía de disfrutar del mayor ámbito de libertades posible, y que, en consecuencia, no haya una absorción del Estado de las actividades particulares.

Para Latinoamérica, la idea de reforma puede ser entendida a través de tres acepciones (Pardo, 1991):

- a) Como criterio jurídico-técnico: para normar la administración e intervención del Estado y justificar la centralización de las decisiones políticas.
- b) Como un criterio de desarrollo económico: la historia de Latinoamérica da cuenta de criterios funcionalistas, cercanos a las teorías de la CEPAL, que utilizaron al Estado no solo como regulador y controlador de la actividad de la sociedad, sino como un motor de desarrollo (Mesa-Lago, 2000).
- c) Como un mecanismo de redistribución de los beneficios del desarrollo.

Estas diferencias se manifiestan en el campo de la administración de justicia, en las justificaciones y los discursos que motivan cambios en el statu quo. Actualmente, y después de las sucesivas series de reformas del Estado en el continente, es necesario hacer unos ajustes a esa definición, en el marco de las nuevas necesidades, en relación a que los países latinoamericanos han superado totalmente (al menos en forma) gobiernos autoritarios y existe una conciencia regional que califica la democracia como el sistema que, en mayor o menor medida, es el adecuado para la población. Por tanto, la reforma puede definirse como un proceso político competitivo (que implica la interacción de diferentes agentes con intereses variados o contrapuestos), que se desarrolla dentro de un contexto democrático (Buquet, 2007: 35-49). En Ecuador se forma una tríada en la que los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho se definen, completan y adquieren sentido de forma relacionada (Corte IDH, 1998: 26). Además, debe tenerse presente que no existe un solo mecanismo de reforma, sino que depende, en gran medida, de los contextos políticos, normativos y sociales de cada caso.

Reforma administrativo-judicial.

El rol proactivo del juez

El sistema jurídico ecuatoriano, en el marco de la administración pública, ha sido consecuencia de un proceso de avance, especialmente en el marco constitucional. La Constitución de 2008 rompe con la dinámica neoliberal y se plantea como “un mecanismo para”, es parte de una transformación política que pretende reinstitucionalizar al Estado y, en términos

teóricos, generar equidad en las relaciones sociales (Ávila Santamaría, 2011: 11).

En tal razón, la construcción jurídica ecuatoriana rompe la tradicional arquitectura legalista y se plantea en torno a principios que, en virtud de las herramientas de ponderación, aseguren una igualdad sustancial que caracterice las diferencias y rompa las estructuras de desigualdad estructural (Henry y Alston, 2000: 261-263).

A nivel práctico, el sistema ecuatoriano construye sus relaciones de poder en una mayor intervención del Ejecutivo en la esfera pública, lo que se manifiesta en el control desde el aparato estatal. Esto se puede constatar en la forma en que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) adquiere competencias de gestión que superan el simple diseño de políticas públicas. Además, en términos de poder político, el entramado institucional se alimenta del poder político del Ejecutivo que, al decir de analistas, carece de incentivos reales para mantener mecanismos de interacción democrática y de gestión de la política pública (Basabe Serrano, Pachano y Mejía Acosta, 2009).

Tradicionalmente la educación jurídica en los países latinos y principalmente en Ecuador ha previsto al juez y al administrador judicial como elementos puramente técnicos, que ejercen el derecho y el control del sistema judicial como entes aislados. En cualquier sistema jurídico, la educación tradicional del derecho es profundamente celosa de la entrada de elementos externos del universo judicial a la experiencia del juez. Una expresión común en las facultades de Derecho refiere a que “el universo del juez es su expediente” y que las influencias externas pueden afectar el ejercicio del Poder Judicial. Pero ¿es realmente el Poder Judicial un “Poder” del Estado? ¿Cómo

se compone ahora? Esas inquietudes deben analizarse en función del rol de los jueces en el momento actual y cómo su existencia es garantía del sistema democrático, especialmente frente a personas en situaciones de alta vulnerabilidad y de violación de derechos como lo son las víctimas de trata.

Es preciso comprender la construcción de un Estado democrático como un proceso inacabado. La extensión de un Estado donde se respeten los derechos de la ciudadanía, exista un debido proceso y un sistema mínimo de justicia social, aún es, en mayor o menor medida, una necesidad en Latinoamérica y en Ecuador.

Por sí sola, la democracia no sirve para solucionar los conflictos, pero es el mejor sistema de organización política que puede ayudar a redefinir las condiciones de los actores sociales a fin de solucionarlos mejor. Además, y lo más importante, es el mejor sistema para asegurar la vigencia de las libertades básicas. En ese orden de cosas, el valor del juez como un actor político puede definirse en las siguientes condiciones:

a) No es posible una democracia sin un Poder Judicial democrático. Ambos elementos están unidos de una forma indisoluble en el sentido de que las “políticas públicas”, y entre ellas la concepción del papel de la administración de justicia, son el reflejo de las *politics*, es decir, que la estructura y núcleo duro de creencias de las autoridades se reflejan en la acción política. Así, si no se respetan las libertades básicas de las personas víctimas de trata como miembros de la comunidad política, cualquier resultado no será más que una instrumentalización del poder. Esto no solo se refiere a la privación a las libertades constitucionales, sino incluye la libertad en sentido amplio, que abarca la libertad de tomar de-

cisiones personales sobre la vida (O'Donnell, 2004). En los cuerpos legales internacionales, la práctica común fue dividir los derechos humanos como una serie de “libertades” específicas para un cierto tipo de actividad (libertad de cátedra, libertad de tránsito, entre otras). Ese hecho fragmenta el análisis del lenguaje y ha reducido el “derecho a la libertad”, a la libertad personal. Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el siguiente sentido (Corte IDH, 2003):

A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, todos los demás derechos quedan en precario. (...) Las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías, y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que se debe depender para dirigir su propia conducta.

En tal sentido, la libertad queda como base del ejercicio del resto de derechos y, en consecuencia, del resto del sistema democrático. La única forma de hacerlo es con la existencia de un mecanismo de protección vinculante para el resto de los poderes del Estado, una visión que no es actual, sino que se remonta a los orígenes del relato democrático (Tocqueville, 1966). En las situaciones de trata, la acción del juez debe asegurar que la víctima tenga el mayor margen de decisión sobre las actuaciones estatales, la reconstrucción de su proyecto de vida, y su colaboración o no con el proceso penal para la determinación de la responsabilidad de los tratantes.

b) Ascenso del juez en los casos de trata como un actor social de importancia. A pesar de que la visión tradicional del juez se plantea como un baluarte de un statu quo perverso,

tal como Kafka lo retrata en *El Proceso*, se ha dado un ascenso de un nuevo modelo de judicatura alrededor del mundo mucho más empoderado de su función y que se traduce en una judicialización de los asuntos políticos o, en términos adversariales, de un enfrentamiento de los jueces contra los intereses de una clase política.

Todo esto ha provocado que los jueces se vean obligados a tomar decisiones con argumentos innovadores, controvertibles, y que ponen la decisión de los jueces como un punto a considerar en cualquier discusión pública (De Souza Santos, 2001). Es necesario que los jueces empiecen a aplicar la herramienta más innovadora que se ha tenido para la garantía de derechos (la Constitución y los instrumentos internacionales) y no sacrifiquen la justicia en torno a formalidades.

c) Los jueces tienen un poder real sobre el rumbo de la sociedad. Si partimos de la definición tradicional weberiana del poder, el juez efectivamente tiene un poder. Cuando Weber define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” subraya algunos rasgos que sirven para mostrar el valor del juez dentro del sistema: 1) La probabilidad efectiva de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias reales o potenciales del más variado orden; y 2) Su ejercicio del poder no nace del contrato social, sino que nace de una legitimidad que emana de la ley y la seguridad jurídica.

d) Es necesario que en los casos de trata se haga un ejercicio de ponderación de derechos: si existen supuestos de hecho que no pueden ser aplicados mediante el principio de especialidad por estar en conflicto normas de igual categoría como por ejemplo la seguridad mi-

gratoria o la soberanía versus la protección de una persona, la resolución del citado conflicto se basa en la importancia de la satisfacción de un principio, en comparación con el otro, de forma que el caso concreto proteja a la persona humana individualizada (Prieto Sanchís, 2002: 137-158). Esta práctica reafirma la capacidad del juez para moderar los conflictos sociales y, al mismo tiempo, hace que su papel político tenga el mismo valor de análisis como el resto de actores, dado su valor para la formación de políticas públicas (Shepsle y Boncheck, 2005).

El juez tiene un rol de poder que debe manifestarse en resoluciones que centren su accionar en la preponderancia de la persona y sus derechos. La acción del juez no debe agotarse en el expediente, sino que debe activar los mecanismos para el acceso oportuno, eficiente y de calidad de los servicios para la protección, asistencia integral y la reparación a la víctima, a la que hemos aludido antes (Kirby, 2004).

Estos elementos se caracterizan por “crear” derechos en casos necesarios. Este hecho supondría garantizar la protección de un derecho no consagrado en la norma por considerarlo de raigambre constitucional, al punto de analizar caso por caso la aplicación de la ley (Zagrebelky, 1997). Por otro lado, se procura ampliar las garantías procesales, sea mediante nuevas garantías o la interpretación amplia de las existentes, utilizando las herramientas jurídicas como sistemas “vivos” (Mowbray, 2005).

Conclusiones

a) Se cuenta con una institucionalidad estatal y un sistema normativo internacional y nacional que da la posibilidad a los

jueces para analizar la norma de manera creativa para que, en asuntos de su conocimiento, puedan disponer del diseño e implementación de políticas públicas de prevención de la trata. También para proteger a la persona y garantizar la restitución de sus derechos; sin embargo, los principios de interpretación restrictiva penal son trasladados al sistema constitucional, lo que afecta las inmensas posibilidades de la Constitución.

- b) Los jueces son el resultado de un sistema administrativo de una función del Estado que efectivamente cuenta con poder suficiente para generar cambios sociales y esto implica la existencia de un cúmulo de creencias que no pueden abstraerse de la actividad judicial, y que se manifiestan en los *outcomes* del proceso interno de la actividad judicial.
- c) Los jueces pueden actuar en dos ámbitos en los casos de trata, por un lado, para la persecución y sanción con base en el COIP, pero también para la protección, asistencia integral y reparación a las víctimas, independientemente de su colaboración en el proceso penal. Asimismo deben garantizar la protección especial a la que tienen derecho niñas, niños y adolescentes. Todo lo anterior no debe sacrificarse por minucias procesales que, en delitos complejos, ponen a la víctima a merced de la impunidad y nuevas violaciones de derechos.
- d) Los organismos relacionados al artículo 75 de la Constitución ecuatoriana, como la Defensoría del Pueblo, deben repotenciar su función respecto a la ciudadanía y plantear como uno de sus ejes de actuación la respuesta efectiva frente a los servicios especializados de protección en situaciones de trata o de otros delitos relacionados.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2003). “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en: Ramiro Ávila Santamaría y Christian Courtis. *La protección judicial de los derechos sociales*: 3-31. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos (MJDHC).
- Ávila Santamaría, Ramiro (2008). “Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia”, en: Ramiro Ávila Santamaría. *Constitución de 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*: 19-39. Quito: MJDHC.
- Ávila Santamaría, Ramiro (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Basabe Serrano Santiago, Simón Pachano, y Andrés Mejía Acosta (2009). *La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos en el Ecuador (1979-2008)*. Vancouver: Centre of Study of Democratic Institutions / U. of Columbia.
- Bobbio, Norberto (2013). *Teoría general del derecho*. Madrid: Debate.
- Buquet, Daniel. (2007). “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 35-36.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I. Oxford: Blackwell Publishers.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Estados Unidos)*. Informe No. 51-01, Caso 9903.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999). *Caso Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México)*. Informe No. 49-99, Caso 11.610.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002). *Mario Alfredo Lares-Reyes, Vera Allen Frost y Samuel Segura (Estados Unidos)*. Informe No. 19-02, Petición 12.379, 27 de febrero de 2002.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998). *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Sentencia de reparaciones y costas*, 27 de noviembre de 1998.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998). *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87, Serie A, No. 8, 30 de enero de 1998.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Caso 5. Pensionistas vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Serie C, No. 98, 28 de febrero de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, Serie A, No. 18, 17 de septiembre de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Serie C, No. 154, 26 de septiembre de 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Furlan y Familiares vs. Argentina. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Serie C, No. 246, 31 de agosto de 2012.
- Da Souza Santos, Boaventura (1998). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre.

- Da Souza Santos, Boaventura (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- De Tocqueville, Alexis (1966). *Democracy in América*. Nueva York: Harper and Row.
- Dye (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Escudero Soliz, Jhoel (2009). “El cambio de cultura jurídica en la interpretación constitucional”, en: varios autores. *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*: 277-329. Quito: INREDH.
- Heeks, Richard (2001). *Reinventing Government in the Information Age*. Londres: Routledge.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel (2003). “La acción de oro en derecho comunitario: activismo judicial versus intervencionismo estatal”. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 228: 11-31.
- Ingraham, Patricia y Amy Donahue (2000). “Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity”, en: Carolyn Heinrich y Lawrence E. Lynn. *Governance and Performance: New Perspectives*: 292-318. Washington: Georgetown University Press.
- Kelsen, Hans (1950). *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Nueva Jersey: The Lawbook Exchange.
- Kirby, Michael (2004). *Judicial Activism’ Authority, Principle and Policy in the Judicial Method*. Sydney: Lawbook.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, Harold (1951). “The Policy Orientation”, en: Daniel Lerner y Harold Lasswell. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Llera, Roberto y Eloy Morán Méndez (2013). “Las comunidades autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control”. *Auditoría Pública*, 59: 39-50.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mowbray, Alastair (2005). “A New Strasbourg Approach to the Legal Consequences of Interim Measures”. *Oxford Human Rights Law Review*, 38: 377-386.
- O’Donnell, Daniel (2004). *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1991). *Caso Mukong c. Camerún, parrs. 9.6 y 9.5*. Ginebra: Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2013). *Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata*. Quito: OIM.
- Pardo, María del Carmen (1991). *La modernización administrativa en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de México.
- Pinto, María (1997). “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en: varios autores. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los*

- tribunales locales*: 163. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Pisarello, Gerardo (2009). “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada “desde abajo”, en: Ramiro Ávila Santamaría y Christian Coutis. *La protección judicial de los derechos sociales*: 31-55. Quito: MJDHC.
- Prieto Sanchís, Luis (2002). “La ponderación y los conflictos constitucionales”, en: Miguel Carbonell. *Neoconstitucionalismo(s)*: 137-158. Madrid: Trotta.
- Sabatier, Paul. (1986). “Top-down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policies*, 6 (1): 21-48.
- Shepsle, Kenneth y Mark Boncheck (2005). *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. Madrid: Taurus.
- Shifter, Michael y Daniel Joyce (2008). “Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina”. *Revista Política Exterior*, 22 (123): 55-66.
- Smith, Kevin y Christopher Larimer (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Filadelfia: Westview Press.
- Steiner, Henry y Philip Alston (2000). “Law Politics and Morals”. *International Human Rights in Context*: 261-263. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max (1977). *Economía y Sociedad*, vol. 1. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Richard (2008). “Policy Analysis as Policy Advice”, en: Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford Handbooks Online.
- Zaffaroni, Raúl (2009). “Dimensión política de un Poder Judicial democrático”, en: Santiago Andrade. *La transformación de la justicia*: 109-154. Quito: MJDHC.
- Zagrebelsky, Gustavo (1997). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.
- Žižek, Slavoj (2012). *Viviendo el fin de los tiempos*. Madrid: Akal.



Misceláneo

La privatización de la seguridad en la región andina: desde el epicentro colombiano, alertas para la región

Security Privatization in the Andean Region: Alerts for the Region from Colombia's Epicenter

Carla Paola Burbano Hinojosa¹

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: mayo de 2014.

Resumen

Este trabajo tratará de evidenciar los riesgos que supone la necesidad de adoptar un enfoque transnacional para resolver los problemas de inseguridad en la región, al demostrar que no solo los actores no estatales de inseguridad en la región andina influyen en la definición de una nueva cartografía de seguridad, sino que, además, son los actores no estatales de seguridad, es decir, los Contratistas Militares de Seguridad Privada (CMSP) un elemento clave en la reestructuración de la seguridad en la zona andina, como efecto del vaciamiento de un elemento fundamental del Estado nación, el monopolio de la violencia. En este contexto, el conflicto colombiano adquiere centralidad por su alianza estratégica con Estados Unidos y por los efectos que provoca a nivel regional. Esto evidenciaría la intervención estratégica del Estado hegemónico (Estados Unidos) a través del desarrollo casi imperceptible de lo que se conoce como “guerra irrestricta”.

Palabras clave: política, democracia, guerra irrestricta, seguridad, región andina, Colombia, Estados Unidos de América, Contratistas Militares de Seguridad Privada, derechos humanos.

Abstract

This essay will attempt to highlight the risks posed by the need for a transnational approach to solving the problems of insecurity in the region, showing that not only non-state actors of insecurity in the Andean region, influence the definition of a new cartography security, but are also non-state security actors, namely Military Contractors Private Security CMSP, a key element in the restructuring of the security in the Andean region, the effect of depletion of an essential element of the State nation, the monopoly of violence. In this context the Colombian conflict acquires centrality, its strategic alliance with The United States and the effects that regionally causes. This item will be key to highlight the strategic intervention of the hegemon (USA) through the almost imperceptible what is known as “unrestricted warfare”.

Keywords: Politics, Democracy, Unrestricted Warfare, Security, Andean Region, Colombia, United States of America, Private Military Contractors and Private Security, Human Rights.

¹ Socióloga en Ciencias Sociales aplicadas a las Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Candidata a Máster en Estudios Latinoamericanos con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar. Consultora IAEN. Participación en Peritaje para la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ex Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de seguridad, drogas, migración, organismos multilaterales, Medio Oriente y derechos humanos. Ex Coordinadora de la Dirección de Análisis Político del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ex Directora de Análisis de la Asesoría de Relaciones Internacionales del Distrito Metropolitano de Quito.
Correo electrónico: ilraconabrub@hotmail.com

La guerra, como la conocen cognoscitivamente la mayoría de los no combatientes, la guerra como una batalla en el campo entre los hombres y las maquinarias, la guerra como un evento decisivo en una disputa en relaciones internacionales; ese tipo de guerra ya no existe.

Gral. Rupert Smith, 2008

La presencia constante de un enemigo y la amenaza del desorden son necesarias para legitimar la violencia imperial.

Negri y Hardt, 2004: 54

Los procesos actuales de globalización implican una desterritorialización de los flujos sociales, económicos, políticos, que dejan de operar dentro de los límites fijados por fronteras territoriales y bajo la soberanía de un Estado nacional. Los campos de acción de la seguridad no solamente se sitúan por arriba, debajo y al lado del Estado territorial, también se entrelazan y se superponen a otros espacios y presentan una matriz de seguridad global que entra en conflicto con las epistemologías centradas en el Estado (Tickner y Mason, 2009: 589).

La guerra se concebía como un conflicto armado entre entidades políticas soberanas, entre Estados nación. Pero en la medida en que hoy está declinando la autoridad soberana de los Estados nación, incluso de los hegemónicos, emerge en su lugar una nueva forma de guerra caracterizada por su asimetría o multivariabilidad, donde las condiciones y la naturaleza de la guerra y de la violencia política están cambiando (Negri y Hardt, 2004: 23).

Lo que se evidencia es una combinación cada vez más frecuente de formas de guerra altamente letales que, en la mayoría de los casos, tienen lugar en las calles, los campos y las casas de la gente. En dichos espacios se enfrentan oponentes estatales a otros no esta-

tales, que se benefician del mercado ilegal de armas y de la globalización tecnológica para obtener capacidades armadas, explosivas, químicas, biológicas e informáticas, entre otras; es lo que Liang y Xiangsui (1999) llaman “la guerra irrestricta”.

De acuerdo con los autores, en la guerra irrestricta la guerra: a) Se desterritorializa y adquiere una dimensión global no nacional, es la guerra contra un concepto o un conjunto de prácticas, la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo. b) Las relaciones internacionales y la política interior se asemejan y confunden cada vez más. Existe un cruce entre la actividad militar y la actividad policial enfocadas en la seguridad, por lo que hay menos diferencias entre lo interior y lo exterior del Estado nación. Se difumina la distinción entre el “enemigo” tradicionalmente concebido como exterior y las “clases peligrosas”, tradicionalmente interiores. El “enemigo” tiende a criminalizar las diversas formas de contestación y resistencia social. c) El enemigo es abstracto e ilimitado. Aparece la noción de guerra justa; en principio, toda la humanidad podría considerarse unida frente a un concepto abstracto, a una práctica abstracta como el terrorismo, sin embargo, el concepto de justicia sirve para universalizar la guerra. d) La guerra es menos corpórea, carente de cuerpos militares, las acciones militares son llevadas a cabo por actores privados, mercenarios. Implica una privatización de la guerra. e) El objetivo es dominio del amplio espectro *Full Spectrum Dominus*: la estrategia estadounidense diseñada para el control de la región andina.

Dentro de esta perspectiva, son los actores “débiles” quienes adquieren la capacidad para desafiar a actores fuertes, incluso a actores hegemónicos del orden internacional. Esta tendencia hace necesaria y legítima la intervención del hegemón. No es accidental que

la paz y la seguridad internacional se hayan convertido en el siglo XXI en una preocupación global. El desplazamiento de la política de defensa a la política de seguridad que el Gobierno de Estados Unidos promueve a partir de la guerra contra el narcotráfico desde la década de los años noventa y que, a partir del 11-S se traduce en una Estrategia de Seguridad que supera la Doctrina de la Seguridad Nacional, ha logrado consolidar una estrecha identificación entre insurgencia interna, drogas, criminalidad, tráfico de armas, lavado de dinero y terrorismo en la región.

Tickner y Mason (2009) identifican como principales amenazas para la seguridad andina aquellas de tipo transfronterizo, es decir, flujos de drogas y armas, así como las relaciones estratégicas de alcance global entre organizaciones criminales transnacionales y los grupos armados que operan más allá del control de los gobiernos nacionales. Estos actores son identificados como “agentes no estatales de inseguridad” (Tickner y Mason, 2009: 598), los mismos que, según las autoras, determinan la cartografía de la seguridad de la región andina y por los cuales plantean la necesidad de abordar el tema de la seguridad en la región desde un enfoque transregional.

(...) De hecho, en el contexto andino, la característica definitoria de la problemática de seguridad es la existencia de un proceso regional amplio que trasciende las fronteras del Estado-nación (Tickner y Mason, 2009: 591).

Los flujos ilícitos de drogas y armas no sólo contienen a actores no andinos, sino que generan efectos en la región y destacan la desarticulación entre el uso convencional de seguridad en la región andina y la necesidad de un enfoque de seguridad transregional (Tickner y Mason, 2009: 604).

Sin embargo, las autoras no analizan a profundidad los peligrosos efectos que la globalización y la declinación del rol del Estado nacional generan en la configuración de la violencia en el espacio andino.

En la medida en que el Estado ya no es capaz de ejercer el monopolio estatal de la violencia, grupos u organizaciones privadas actúan en los conflictos por lo general sin el consentimiento expreso de las autoridades estatales. El resultado de las actividades económicas y políticas de estos actores no estatales es la inseguridad generalizada. “Como consecuencia de esta inseguridad, otros actores privados, las empresas militares privadas y en especial las empresas de seguridad privada, son contratados cada vez más por los gobiernos y las organizaciones internacionales para llevar a cabo tareas que antes eran realizadas por las fuerzas armadas y la policía” (Herver, 2005: 6).

La clave del Estado-nación Westfaliano fue la monopolización de la fuerza (o la violencia organizada). Una de las funciones centrales del Estado moderno es garantizar la seguridad de sus ciudadanos mediante el establecimiento de un Estado de derecho, calificado por Max Weber como un logro de la civilización (Wulf, 2005: 5).

Muchos actores de hoy en día operan fuera de los límites dictados por la lógica de la territorialidad. Aunque las guerras podrían manifestarse en el plano local, la economía política de los conflictos tiene efectos en toda una región y los conflictos se alimentan de más allá de las fronteras nacionales. La liberalización del mercado, la desregulación y las agendas económicas neoconservadoras han contribuido a un flujo más libre de bienes y servicios, incluida la financiación de las guerras.

Conceptualmente y en la realidad, las funciones del Estado se reducen, por lo que los Estados son vaciados de sus funciones, principalmente cuando se externaliza el monopolio estatal de la violencia a actores privados. En las sociedades donde el conflicto es endémico y la paz es frágil por algún tipo de conflicto permanente, la guerra ha promovido la integración parcial en la economía mundial de esas sociedades, lo que ha dado lugar al desbordamiento transfronterizo de la violencia.

En este contexto, el conflicto colombiano adquiere centralidad por su alianza estratégica con Estados Unidos y por los efectos que a nivel regional provoca.

Este trabajo tratará de evidenciar los riesgos que supone la necesidad de adoptar un enfoque transregional para resolver los problemas de inseguridad en la región, al demostrar que no solo los actores no estatales de inseguridad en la región andina influyen en la definición de una nueva cartografía de seguridad, sino que, además, son los actores no estatales de seguridad, es decir, los Contratistas Militares de Seguridad Privada (CMSP) un elemento clave en la reestructuración de la seguridad en la zona andina, como efecto del vaciamiento de un elemento fundamental del Estado nación, el monopolio de la violencia. Este elemento será clave para evidenciar la intervención estratégica del hegemon (Estados Unidos) a través del desarrollo casi imperceptible de lo que se conoce como “guerra irresrestrita”.

La militarización de la región andina

La guerra en Colombia no es solamente una guerra de Colombia, sino de todos sus vecinos y también una guerra para todo el mundo. A mí me parece que debe ser una

pelea en la que participen todos los vecinos regionales. Espero que Venezuela y Ecuador se den cuenta de ello.²

El incremento de la presencia militar de Estados Unidos en la región andina –a partir de la aplicación del Plan Colombia en el año 2000, el cual se consolidó por las directrices de la doctrina de seguridad que buscaba la cooperación en torno a la lucha antidrogas y antiterrorismo– se dio en dos etapas:

Primera etapa

- Ocurrió en un momento de enorme influencia norteamericana a nivel político, económico y militar en la región. En esta etapa se consolidó el dominio norteamericano a nivel militar en los cuatro países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- Se realizó el lanzamiento de la Estrategia Hemisférica Antidrogas de la OEA en 1996.
- La instalación de los Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe (FOL) en 2000.
- Formulación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (Atpdea), diseñada para los países andinos.

Segunda etapa

La segunda etapa arranca con el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, en donde los norteamericanos formularon una nueva doctrina de seguridad, la guerra

2 James Hill, ex Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, 2004.

preventiva en contra del terrorismo. A partir de este acontecimiento, la guerra se ha convertido en el principio organizador básico de la sociedad. En un Estado de violencia continua, la suspensión de derechos se torna habitual, por ello, la democracia se ve amenazada.

El factor “Colombia” en la región fortalece la doctrina de la “seguridad transregional” orquestada desde Estados Unidos y justifica su intervención en la imposición de la agenda de seguridad en la región, con el argumento de que la superación del conflicto colombiano incidirá positivamente en la región.

Esta dinámica es observable en el bombardeo realizado por este país en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, con el justificativo de terminar con uno de los principales cabecillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Raúl Reyes. Con ello se buscaba, de manera deliberada, establecer un precedente “inédito” (peligroso) en la región, a través del cual se desdibujaba el principio de soberanía de los Estados, además de una alteración profunda de los principios del derecho internacional interamericano, lo que habría justificado posibles intervenciones a futuro. A esto se suma la participación de empresas militares como Global CST³ en este tipo de operaciones, versión que fue confirmada por una fuente anónima del Ministerio de Defensa del Ecuador, en una entrevista realizada el 6 de enero de 2009. La empresa habría ganado 10 millones de dólares por la dirección de “operaciones exitosas” como la Operación Jaque y

el asesinato de Raúl Reyes.

A partir de la lectura de este acontecimiento, es importante precisar el proceso de “descentralización del Estado colombiano”⁴ como uno de los elementos más importantes para entender la privatización de la seguridad en Colombia y en la región andina, y con ello la legitimación de la intervención militar estadounidense en las zonas de conflicto de los países andinos, lo cual agudiza el potencial de contagio de la violencia en la región.

En este contexto, es evidente que existe una relación cada vez más estrecha entre los “Estados”, ejércitos estatales y las empresas transnacionales de seguridad privada. Sin embargo, en América Latina este es un tema que ha sido subestimado por la incomodidad que genera.

Según Peter Singer, habría tres tipos de Contratistas Militares y Seguridad Privada CMSP: 1) Military Provider Firms: intervienen directamente en el campo de batalla. 2) Military Consultant Firms: brindan asesoría militar y capacitación pero no combaten. 3) Military Support Firms: el mercado más grande, las que solo ofrecen logística, apoyo técnico y transporte (Singer, 2004: 93).

3 Una de las principales compañías israelitas es Global CST, dirigida por Israel Ziv e integrada por ex militares israelitas de alta jerarquía en el Mossad y el Tzahal, que opera en Colombia brindando asesoría al Ejército colombiano y al DAS colombiano, sobre todo en el campo del espionaje técnico (Techint), basado en el empleo de medios sofisticados de interceptación y escuchas telefónicas y vigilancia satelital.

4 La Constitución colombiana de 1991 dio pie a una descentralización del aparato estatal que también tuvo sus efectos en la seguridad y la justicia. La incapacidad del Estado de detentar el monopolio de la violencia legítima, dio como resultado la utilización de servicios de seguridad privada por parte del Estado, los paramilitares. Para Gutiérrez Sanín, la privatización de la seguridad y la actividad paramilitar articulan una red de relaciones de poder sumamente compleja. Por un lado, el Estado utiliza a los paramilitares para combatir la insurrección y la violencia de la guerrilla, pero por otro, los paramilitares captan las rentas municipales de manera violenta. El Estado, auspiciado por Estados Unidos, combate el cultivo de droga, pero, al mismo tiempo, favorece los intereses de los terratenientes narcos al legitimar la desposesión violenta de los campesinos a manos de los paramilitares. Los paramilitares son la fuerza de seguridad del sector privado y reciben rentas de empresas transnacionales, de terratenientes tradicionales y de narcotraficantes, pero tampoco dudan en extorsionar a estos sectores (Gutiérrez Sanín y Zuluaga, 2011: 15).

Principales Contratistas Militares de Seguridad Privada (CMSP) y su relación entre Colombia y Estados Unidos (1988-2012)

Empresas	Descripción	Relación Colombia-Estados Unidos y las CMSP
Año 1988 Dyncorp	- DynCorp es una de las siete empresas privadas militares norteamericanas contratadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos para la guerra antinarcóticos en Colombia. A nivel mundial, sus actividades se fechan desde la Guerra de Corea durante el período 1950-1953. - Posteriormente participaron en Vietnam 1960-1975 y las guerras del Golfo Pérsico, El Salvador, Bosnia y en el Plan Colombia (Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", 2007). - En América Latina aparecen las primeras Compañías Militares o de Seguridad Privada (CMSP) en 1988, en el marco de cooperación entre Estados Unidos y Colombia para la lucha antidrogas (Perret, 2010: 2). - Con el Plan Colombia se da la verdadera privatización de la seguridad. Todos los programas antinarcóticos están manejados por empresas militares. - Las estaciones de radares que maneja el Comando Sur son controladas por empresas militares privadas. - Desde 2002 contratistas privados daban asesoría contra el narcotráfico que se transformó en ese año en un entrenamiento contrainsurgente (Feickert, 2005). - En 2006 se encontraban alrededor de 25 CMSP, clasificadas por tipo (Singer, 2004: 93).	- Contratos dependen directamente del Departamento de Estado de Estados Unidos, trabajan en conjunto con la Dirección Antinarcóticos y la Unidad Aérea de la Policía Nacional de Colombia.
Años 2000-2012 Dyncorp LockheedMartin AirScan, Eagle Aviation Service and Technology Inc. (EAST)* y Militar Professional Resources Inc. (MPRI)	a) Military Support Firms, con el mercado más grande. Se encargaba de instalar y entregar equipos de comunicaciones para aviones de la Armada (Singer, 2004: 93), entre ellas tenemos: - Virginia Electronic Systems (VES) - Air Park Sales and Services Inc. (APSS) - Oakley Networks, 2006: vigilancia por Internet. - Telford Aviation apoya con logística para el manejo de aviones de reconocimiento. - ITT y ARINC radares. - Chenege Federal Systems provee el mantenimiento de una base de datos de inteligencia. b) Military Consultant Firms da entrenamiento militar, entre ellas, tenemos: - MPRI, 2000: formación en operaciones psicológicas, inteligencia, logística. No tuvo éxito. - ARINC, 2006: contrato por 20 millones de dólares (Plan Colombia), entrenamiento y ayuda logística para el programa Colombian Air Bridge Denial (The United States Department of State, 2007). - 2007 Contratos a privados israelitas por 10 millones de dólares, Ministerio de Defensa de Colombia (Perret, 2010: 6). c) Military Provider Firms, compañías que ofrecen un servicio de operaciones militares y que participan directamente en el combate, entre ellas: - AirScan, 1997, contratada por Occidental Oil y Ecopetrol (Perret, 2010: 7). - DynCorp, contratada por 30 millones dólares para sobrevolar la selva colombiana y reconocer actividades ilegales ligadas con droga o guerrilla. - Tienen el contrato más importante del Departamento de Estado en Colombia. Incluyen participación en fumigación de cultivos de coca, entrenamiento, transporte aéreo, mantenimiento de aviones, reconocimiento y se encarga de búsqueda y rescate (DynCorp-State Department Contract, 2001). - DynCorp subcontrata a Eagle Aviation Services and Technology EATS. - DynCorp se encarga además de: - Entrenamiento de pilotos de las Fuerzas Armadas colombianas, peruanas y bolivianas. - Participó en Ecuador, en la base militar de Manta, en la costa ecuatoriana, que era utilizada como base de operaciones del programa Air Bridge Denial Program ABDP. - Participó en el bombardeo al campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano (Angostura, 1 de marzo de 2008). - Fumigaciones en la zona fronteriza con Colombia (Putumayo),** que han tenido efectos desastrosos en la salud de los campesinos. Actividades ilegales: - Involucrado en tráfico de heroína. - Northop Grumman trabajó hasta 2003 en Colombia, fue reemplazada por CIAO. - Control del transporte aéreo de pasta base de coca desde Bolivia y Perú a Colombia, y la fumigación de los cocales desde el aire.	- Durante el año 2002 se estimó que 150 millones de dólares fueron pagados a las CMSP, es decir, casi el 50% de los 370 millones de dólares que Estados Unidos otorgó a Colombia durante 2002 para financiar operaciones militares y policiales (Vega, 2009). - Después de la aprobación de la Intelligence Authorization Act en 2003, los servicios de inteligencia proveídos a través del Plan Colombia para lucha contra el narcotráfico podían ser usados contra el terrorismo.

* Dyncorp contrató a Eagle Aviation Service and Technology Inc. (EAST) para que participara en la guerra civil de Nicaragua contra los sandinistas y apoyando a los contras, transportando armas y municiones (Singer, 2004).

**Zona donde se encuentran importantes reservas de petróleo.

Fuente: prensa escrita.

Elaboración propia.

En América Latina, Singer (2004) distingue dos tipos, *Military Consultant Firms* y *Military Support Firms*, donde el control de las operaciones es llevado a cabo por una especie de “terciarizadoras”. En este ejercicio, los contratistas privados proporcionan servicios en la fumigación y erradicación de los cocales, detección de laboratorios de cocaína y misiones armadas en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú (Vega, 2009: 210).

Desde el inicio del Plan Colombia en el año 2000, se generalizó el uso de contratistas privados (Perret, 2010: 1), sin embargo, la siguiente tabla muestra que es a partir de finales de la década de los años ochenta cuando las CMSP se introducen en la región, y corresponden a los tres tipos.

Este panorama simplifica el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos en la región, ya que evade responsabilidades sobre daños causados a la población civil, disminuye la presión psicológica provocada por bajas militares estadounidenses, disminuye el costo político de su participación en el conflicto. Los mercenarios son considerados civiles, son los “entes” que remplazan a los soldados estadounidenses, por lo que se reducen los gastos militares. De esta manera se anula el control de los gastos en seguridad realizados por Estados Unidos.

Además, la contratación de CMSP faculta la violación de la soberanía sobre el manejo de información estratégica para el Estado colombiano, así como aceptar de manera pasiva el manejo de información privilegiada por parte de Estados Unidos, falta de control de la intervención de otros actores privados en el conflicto, generado por la subcontratación que estas empresas hacen, falta de control de las CMSP en cuanto a ejercicios, presupuesto, objetivos, vínculos con otros actores legales e

ilegales. Esta situación tiene un corolario, el incremento desmedido de la violencia.

El Estado colombiano, en alianza con Estados Unidos, ha profundizado la privatización de la fuerza militar y por ende la profundización del conflicto en el país, escenario que, dentro de la Estrategia de Seguridad impulsada por Estados Unidos, busca ser trasladado hacia el resto de países vecinos (Perú, Ecuador, Venezuela).

La llegada al poder de Juan Manuel Santos (agosto de 2010) no ha logrado mitigar la desconfianza completa hacia Colombia; basta con apreciar algunas cifras:

- El eje central de la Política de Seguridad Democrática es la neutralización de grupos armados al margen de la ley. Es decir, evitar su accionar. Sin embargo, las cifras oficiales registran aumentos de acciones de estos grupos (secuestros, homicidios selectivos, masacres y atentados contra la infraestructura). En 2012, al menos 40 defensores y defensoras de los derechos humanos y dirigentes comunitarios y 20 miembros de sindicatos perdieron la vida. Los activistas que trabajan en cuestiones relacionadas con la restitución de tierras y quienes buscan regresar a sus tierras han estado expuestos en los últimos años a un riesgo especial de ser objeto de ataques (Amnistía Internacional, 2013: 94). De acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia, al menos 84 personas indígenas perdieron la vida en 2012, entre ellas, 21 dirigentes. Cada año, todas las partes contendientes siguen provocando el desplazamiento forzado de miles de personas indígenas de sus territorios. Aunque es difícil establecer la cifra exacta, se cree que al menos 30 mil personas han

sido víctimas de desaparición forzada durante el conflicto (Amnistía Internacional, 2013: 92).

- El proceso de Justicia y Paz, que comenzó en 2005, sigue negando, a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por paramilitares, su derecho a verdad, justicia y reparación. Según la Fiscalía General, a diciembre de 2012 solo 14 paramilitares habían sido declarados culpables en virtud del proceso de Justicia y Paz.
- El alto nivel de impunidad en Colombia se reafirma con el apoyo del Gobierno a varias reformas legislativas. En diciembre de 2012, el Congreso aprobó una reforma que otorga a los militares un mayor control sobre las investigaciones criminales de casos en los que miembros de las fuerzas de seguridad estén implicados en violaciones de derechos humanos, y que podría suponer la transferencia de casos de violaciones de derechos humanos al sistema de justicia militar, en contra de las normas internacionales de derechos humanos. En junio de 2012, el Congreso aprobó el “marco legal para la paz” que también podría permitir que autores de violaciones de derechos humanos y abusos eludan la acción de la justicia. En diciembre de 2012, el Congreso aprobó una reforma de la Ley de Justicia y Paz que prorrogaba el plazo límite para las desmovilizaciones. Esta medida ha transmitido a las partes en el conflicto el peligroso mensaje de que pueden seguir cometiendo violaciones de derechos humanos y abusos, y pese a ello, beneficiarse de las disposiciones de la Ley de Justicia y Paz (Amnistía Internacional, 2013: 93).
- Según Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), no hay variación significativa de las ten-

dencias de desplazamiento forzado en Colombia⁵ entre el último año del Gobierno de Álvaro Uribe y el primero de Juan Manuel Santos. Durante el primer semestre de 2011, aproximadamente 89.750 personas (cerca de 17.950 familias) fueron desplazadas de Colombia por hechos de violencia e intimidación contra la población civil, sucedidos en medio del conflicto armado interno, atribuidos a grupos post desmovilización, guerrilla y, en ocasiones, a acciones u omisiones de la fuerza pública. De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) y de CODHES y el primer estudio de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre desplazamiento forzado, entre 1985 y el 30 de junio de 2011, existen 5'281.360 personas desplazadas en Colombia a quienes, en su mayoría, les robaron la tierra a través de métodos de violencia extrema. Se calcula que hasta siete millones de hectáreas se encuentran en manos de sus verdugos o de empresas que se beneficiaron con el despojo, lo cual se explicaría por la fumigación y erradicación de cultivos de coca, presencia activa de la guerrilla y nuevos grupos paramilitares, y la lucha por el control de las nuevas rutas del narcotráfico (CODHES, 2011: 2).

- Hasta agosto de 2011, la Dirección de Refugiados de la Cancillería ecuatoriana recibió 145.655 solicitudes de refugio de personas de distintas nacionalidades, de la

5 Se mantiene la salida forzada de miles de personas que huyen de enfrentamientos armados, bombardeos y ametrallamientos aéreos, en medio de un conflicto que persiste sin solución; no obstante, la continuidad de la política de seguridad democrática y su proceso de militarización del territorio y la sociedad no exenta de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional.

cuales 54.523 fueron reconocidas con el estatus de refugiado, de las que el 98,5% corresponde a personas de nacionalidad colombiana. La mayoría de refugiados proviene de seis departamentos en los que confluye la violencia paramilitar (Antioquia), las operaciones ofensivas más grandes de la fuerza pública contra la guerrilla (Cauquetá), los llamados “laboratorios de paz” del Plan Colombia en la frontera con Ecuador (Nariño y Putumayo) y la región en la que el conflicto armado es más intenso en los dos últimos años por la persecución contra el máximo líder de las FARC, “Alfonso Cano” (Valle del Cauca y Cauca) (CODHES, 2011: 16).

- Los grupos armados al margen de la ley sostienen acciones en todos los departamentos del país y giran alrededor de la explotación legal o ilegal de oro y otros recursos mineros, al igual que de economías ilícitas como el narcotráfico. Una vez que los paramilitares (AUC) se “desmovilizaron”, en Colombia han aparecido los grupos sucesores “bandas criminales” BACRIM, cuyo número es cada vez mayor (Rastrojos, Águilas Negras, Machos, Urabeños, Paisas, Organización de la Nueva Generación (ONG), entre otras). De acuerdo con la “Nueva Cara de Violencia en Colombia” publicada en 2010 por Human Rights Watch (HRW), estos grupos podrían ascender a 10.200 hombres reclutados, mientras que la Policía Nacional de Colombia estima que tienen más de 4 mil miembros. Según la investigación realizada por HRW, los grupos suman rápidamente nuevas zonas de operación y, en julio de 2009, tenían presencia en al menos 173 municipios de 24 de los 32 departamentos de Colombia (HRW, 2010: 3). Según

informó HRW, casi todos los líderes de los grupos sucesores son jefes de las AUC de rango medio que nunca se desmovilizaron o que continuaron participando en actividades delictivas pese a que aparentaron haberse sumado a la desmovilización (HRW, 2010: 5).

- Las cifras demuestran que la Política de Seguridad Democrática no logra proteger a la población. Sumado a esto, el largo historial de violación de derechos humanos perpetrados durante el Gobierno de Álvaro Uribe: falsos positivos,⁶ fosas comunes,⁷ asesinatos extrajudiciales, desplazamiento forzoso, refugiados, parapolítica (Naciones Unidas, 2010), Ley de Paz y Justicia, transnacionales involucradas con paramilitares.⁸

6 Los falsos positivos salieron a la luz pública en 2008 como acciones del Ejército en las cuales se asesinaba a jóvenes civiles para hacerlos pasar por guerrilleros muertos en combate. La desaparición de 19 jóvenes en el municipio de Soacha, de la localidad de Ciudad Bolívar, sacó a la luz pública estos hechos. Los jóvenes aparecieron asesinados en el departamento de Norte de Santander y fueron presentados por el Ejército como guerrilleros muertos en combate.

7 El 23 julio de 2010, una delegación de Europa y Estados Unidos encabezada por seis eurodiputados certificó, tras una audiencia pública en la localidad de Macarena, Colombia, la existencia de una fosa común con 2 mil cadáveres no identificados. Se trata de la fosa más “grande de América Latina”. Datos publicados por la Fiscalía de Colombia en octubre de 2010 revelaron que hasta esta fecha se han exhumado 3.451 fosas en las que se encontró 4.267 cadáveres (*El Colombiano*, 2011).

8 En 2007 también se conocieron dos casos puntuales de transnacionales involucradas con paramilitares y el asesinato de líderes sindicalistas. Uno, Chiquita Brands, multinacional bananera, fue acusada de involucrarse en actividades ilegales y de pagar 1'700.000 dólares a grupos paramilitares colombianos entre 1997 y 2004. Por este hecho fue procesada en Estados Unidos, pero el caso se concilió y Chiquita Brands aceptó pagar una multa de 25 millones de dólares. En tanto, el Gobierno colombiano celebró la condena impuesta por la justicia estadounidense a la multinacional Chiquita Brands International Incorporated, que se declaró culpable de haber pagado a paramilitares para “proteger” a sus empleados en el país andino. El segundo caso se refiere a Dummond

El conflicto colombiano es el epicentro de una guerra irrestricta propagada por Estados Unidos, que por su amplitud y profundidad compromete mucho más a la sociedad civil de lo que se ha intentado mostrar: los saldos de muertos, desaparecidos y desplazados lo demuestran. La falta de control del territorio por parte del Estado colombiano afecta fundamentalmente al desarrollo de la soberanía y el ejercicio real de la democracia.⁹

El Estado, y particularmente las instituciones judiciales, pierden la capacidad de investigar los crímenes perpetrados por fuerzas irregulares de todo tipo por carecer de recursos y del apoyo de las fuerzas de seguridad. De manera paralela, es una guerra que intencionalmente busca afectar a sus vecinos. “Además de los vínculos con los actores no estatales, las FARC mantienen relaciones informales con actores regionales estatales, particularmente en Venezuela y Ecuador” (Tickner y Mason, 2009: 603).

(minera), que fue implicada en el asesinato de tres líderes sindicalistas en 2001. Aunque un juzgado norteamericano la declaró inocente (Rojas, 2011).

9 El Estado colombiano nunca ha tenido el control total del territorio ni nunca ha detentado el monopolio de la violencia legítima (Gutiérrez Sanín y Zuluaga, 2011). Sin embargo, el carácter pactado de la democracia colombiana da lugar a clasificar el régimen del país como una democracia limitada pero estable, caracterizada por un sistema con tendencia conservadora, elitista, oligárquica, en contra de la movilización de masas y de la inclusión de otras fuerzas o sectores diferentes a los tradicionales, en especial, rechaza la vinculación de grupos de izquierda o polos populares. Lo anterior evita que el régimen sufra los traumatismos de los sistemas autoritarios, pero a la vez tampoco le permite superar las limitaciones que desarrolla, entre las cuales cabe destacar el desequilibrio social, los altos índices de violencia y la debilidad estructural del Estado. “Lo paradójico de este modelo de democracia es que, a pesar de sus limitaciones, parece ser que genera unos mínimos niveles de legitimidad que le permiten mantenerse, en donde, por una parte, el poder de las élites políticas tradicionales tiene la capacidad de resolver el conflicto por la vía pactada y asegurar con esto su preservación, y por otra parte, el comportamiento estable y sano de la economía hace que el régimen se mantenga sin mayores sobre saltos” (Dávila, 2002).

Alertas para la región

1. El Estado colombiano desconoce la existencia de una guerra interna porque identifica su conflicto como una guerra global. En la medida en que el Estado construye su propio enemigo, prefigura la guerra dentro de la Doctrina de Seguridad Democrática, donde se legitima la violencia a través de la lucha global contra el terrorismo y el narcotráfico, una dinámica que se complejiza aun más dentro de un escenario político y social atravesado por el crimen organizado y el paramilitarismo, y donde la seguridad es administrada por agentes privados.
2. Como se observa, los “agentes no estatales de inseguridad” (Tickner y Mason, 2009: 598) en la región andina no son los únicos que han incidido en la configuración de una nueva “cartografía de la seguridad” (Tickner y Mason, 2009: 603), los “agentes no estatales de seguridad”, es decir, las CMSP, también son un elemento determinante en esta reconfiguración de la seguridad en el espacio andino. Es fundamental reconocer que este elemento no es nuevo en América Latina, sin embargo, aparece en la región a finales de la década de los años ochenta, en un contexto en que el Estado colombiano, en alianza con Estados Unidos, esbozaba una estrategia para combatir el narcotráfico y, de manera paralela, se encontraba inmerso en un proceso de reforma democrática (1991) que dio las directrices principales para descentralizar al Estado y privatizar sus recursos incluso la seguridad.
3. Es importante visibilizar que la Doctrina de Seguridad Democrática contra el narcotráfico y terrorismo asociado al crimen organizado en la región responde a un

- ejercicio de guerra irrestricta desplegada por Estados Unidos en el área andina. La contratación unilateral por parte de Estados Unidos de CMSP para que actúen en la región nunca fue negociada dentro del Plan Colombia. Sin embargo, con la ampliación del conflicto incluso el Gobierno colombiano dio paso a este tipo de contrataciones.
4. La priorización de un enfoque de seguridad “transregional” como el propuesto por Tickner y Mason invisibiliza el juego de la guerra irrestricta comandado desde Estados Unidos y ejecutado a través de la contratación de agentes privados de seguridad CMSP, ya que se trata de una dinámica disfrazada a través de la expansión de la Doctrina de Seguridad Democrática.
 5. Es importante alertar que, dentro de un contexto de “seguridad transregional”, el abastecimiento de la seguridad se globaliza, por lo que el papel de la comunidad internacional en la protección de las poblaciones civiles y el establecimiento del orden en las jurisdicciones estatales tiende a convertirse en una doctrina que en el siglo XXI ha tomado la forma del “derecho a proteger”.¹⁰
 6. Ante esta panorámica, los países andinos que son forzados a intervenir en el conflicto colombiano deben advertir que “las jerarquías del sistema global y las formas del apartheid global precisan de autoridades nacionales establecidas y que se hagan obedecer” (Negri y Hardt, 2004: 45). No es accidental que la refundación de “naciones” en la región se esté convirtiendo en un proceso constituyente y hasta ontológico, donde la razón del Estado prima a pesar de la violencia.
 7. Para terminar, es importante advertir al menos dos efectos: 1) La dificultad o la franca imposibilidad de encontrar salidas políticas y no militares al conflicto colombiano actual al privilegiar –por parte de múltiples actores– la lógica de la guerra irrestricta; y 2) La reproducción, con todas sus secuelas, de “referentes mentales que se gestan en una sociedad que, al parecer, no encuentra más espacio que la guerra” (Blair Trujillo, 1999).

Aun cuando el principal reto de la región andina a nivel político es la *deseccuritización de la agenda latinoamericana*, el desarrollo de este trabajo sugiere ir más allá. ¿Han perdido los Estados andinos el control sobre la violencia legítima? ¿Son los agentes privados quienes administran la seguridad en la zona andina? Habría que preguntarnos si en los convenios en materia de cooperación en seguridad con Estados Unidos, Colombia y el resto de países existen cláusulas tácitas que impidan la contratación de CMSP. Si no es así, ¿cuántas CMSP están instaladas en la región a propósito de la guerra global contra las drogas, el narcotráfico y el crimen organizado? Y ¿cómo la actuación de estos actores privados ha transformado o está transformando de manera radical el Estado y la política?

10 La “responsabilidad de proteger”, como se la conoce por la por una comisión dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de 2001). Esta política tiene enormes efectos sobre la organización de las fuerzas armadas y el papel de los actores privados en la guerra. Las fuerzas armadas se enfrentan a nuevas misiones ampliadas; más a menudo que se despliegan no solo en la guerra, sino también en los programas de reconstrucción después de los conflictos y la prevención de crisis. La mayoría de estas misiones se llevan a cabo de forma conjunta entre las fuerzas de varios países. Por un lado, los actores no estatales en la guerra y los conflictos han intensificado claramente sus actividades, y por otro lado, las empresas del sector privado son consideradas un importante apoyo para los militares. Como en tantas otras funciones públicas tradicionales, las empresas privadas también se utilizan en la promoción de la seguridad (Wulf, 2005: 1).

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2013). *La situación de los derechos humanos en Colombia. Declaración escrita de Amnistía Internacional ante el 22 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. Nueva York: 25 de febrero-22 de marzo.
- Blair Trujillo, Elsa (1999). *Conflicto armado y militares en Colombia: cultos, símbolos e imaginarios*. Antioquia: Universidad de Antioquia y Centro de Investigaciones y Educación Popular.
- CODHES (2011). “De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto”. *Documentos CODHES*, 23: 12-16. Bogotá / Quito: Ediciones Antropos Ltda.
- Dávila, Andrés (2002). *Democracia pactada: Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Alfaguara.
- Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (2007). *Acusación contra la transnacional DynCorp, Tribunal Permanente de los Pueblos Sesión Colombia. Audiencia sobre Biodiversidad. Zona Humanitaria, Cacarica, 24-27 de febrero de 2007*. Disponible en: www.prensarural.org/spip/IMG/doc/dyn-corp_acus_esp.doc
- El Colombiano* (2011). “La Fiscalía reveló cifra sobre violación a derechos humanos”, 3 de octubre.
- Feickert, Andrew (2005). *U. S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, The Philippines, and Colombia*. Washington: Congressional Information Service, Library of Congress, Congressional Research Service-Library of USA Congress.
- Gutiérrez Sanin, Francisco (2009). “Colombia: reestructuración de la violencia”, en: Francisco Gutiérrez y Ricardo Peñaranda (editores). *Mercados y armas. Conflictos armados y paz en el período neoliberal*: 155-188. Bogotá: La Carreta.
- Gutiérrez Sanin, Francisco y Paula Zuluaga (2011). “Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado”. *Revista Nueva Sociedad*, 231: 96-114. Buenos Aires.
- Human Rights Watch (HRW) (2010). *Herederos de los paramilitares: la nueva cara de la violencia en Colombia*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Liang, Qiao y Xiangsui (1999). *Wang. Unrestricted Warefare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Naciones Unidas (2010). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Negri, Antonio y Michael Hardt (2004). *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*. Nueva York: The Penguin Press.
- Perret, Antoine (2010). Ponencia “La utilización de CMSP en Colombia: ¿una política equivocada?” Bogotá: Universidad Externa de Colombia.
- Rojas, Isabel (2011). *El papel de los actores empresariales en una política de reparaciones a víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para Máster en Derecho.
- Smith, Rupert (2008). *The Utility of Force: The Art of War in The Modern World*. Nueva York: Random House, Inc.
- Singer, Peter (2004). *Corporate Warriors: The Rise of Privatized Military Industry*. Nueva York: Ithaca, Cornell University Press.

- The United States Department of State (2007). *Report to Congress on Certain Counter Narcotics Activities in Colombia*. Washington.
- Tickner, Arlene B. y Ann C. Mason (2009). “Agentes de inseguridad en los Andes: crimen transregional y relaciones estratégicas”: 589-605, en: Oswald Spring, Úrsula Gunter y Hans Branch (compiladores). *Re-conceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: CIICH / UNAM / CRIM / AFES-Press.
- Vega, Héctor (2009). *La fortaleza americana: militarización de la política en la región andina*. Santiago de Chile: PROSPAL / Editorial Arcis / CLACSO.
- Wulf, Herbert (2005). *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. Nueva York: Pelgrave Macmillan.



Entrevista

La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación

Human Trafficking in Latin America: Its Problematic Treatment and Identification

Entrevista a Rosilyne Borland¹

Por Jenny Pontón Cevallos

¿Qué características ha cobrado el delito de trata de personas a nivel latinoamericano?

La trata de personas es un delito que actualmente afecta a todos los países de Latinoamérica y a todos los países del mundo. En las respuestas nacionales y regionales intervienen coaliciones de la sociedad civil, mesas intersectoriales y acciones de organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A pesar de la crisis financiera global, en Latinoamérica hay un compromiso fuerte de luchar contra la trata de personas, y se notan acciones en muchos sectores. Es un delito que tiene un impacto importante en personas vulnerables, personas que se encuentran en una situación de fragilidad que las pone en riesgo frente al engaño y las acciones de captación de los grupos criminales. Existe también una conexión importante entre la trata y las migraciones porque los y las tratantes típicamente trasladan a sus víctimas dentro del mismo país o hacia otros países; este desarraigo es un elemento importante que ayuda a los grupos criminales en su coacción y control de las víctimas de trata durante la etapa de explotación. En la región hay nuevos esfuerzos para identificar y asistir a víctimas de explotación laboral, incluyendo hombres y mujeres adultos, y niñas, niños y adolescentes.

1 Máster en Desarrollo Humano por American University, Estados Unidos. Especialista Regional en Derechos de los Migrantes y Grupos Vulnerables en la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Correo electrónico: rborland@iom.int

¿Cuáles serían las diferencias específicas entre los delitos de tráfico y trata de personas?

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos que afectan a personas migrantes, y los dos, la trata y el tráfico, están tipificados en la legislación internacional en los protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, ambos se realizan en forma “organizada” por grupos o bandas criminales. En realidad son delitos muy diferentes, conceptualmente, aunque hay veces que se realizan en forma conexa. Para entender la diferencia, es útil imaginar dos escenarios, uno de trata y otro de tráfico:

Una situación típica de trata de personas podría ser la siguiente: una persona (típicamente alguien buscando mejorar su vida o enfrentando alguna situación de vulnerabilidad) es captada por alguien que le ofrece un trabajo en otro lugar. La persona decide ir, pero no se imagina lo que le espera. Al llegar, resulta que lo que fue prometido no es real y más bien se encuentra en una situación en la que es obligada a realizar alguna actividad bajo amenaza, servidumbre u otras formas de coacción. Estas actividades pueden ser trabajo forzoso en casi cualquier sector (por ejemplo, fábricas, pesca, agricultura), o pueden ser acciones relacionadas con la explotación sexual.

Una situación típica de tráfico de migrantes, en cambio, podría ser la siguiente: una persona quiere entrar a otro país pero no cuenta con los documentos y permisos migratorios para hacerlo de forma regular y legal. Entonces busca un traficante que le pueda dar el “servicio” de cruzar una frontera de forma irregular, tal vez evadiendo puestos de control o con documentos falsos o robados.

Viendo estos dos ejemplos, se puede clarificar que la trata de personas es una violación de los derechos humanos de un individuo con fines de explotación. Por definición, la trata *siempre* implica explotación. Sin la explotación, no se configura el delito. En cambio, por definición, el tráfico de migrantes es simplemente el cruce irregular de una frontera internacional de forma organizada. La violación de derechos humanos no es parte de la definición.

Dicho esto, sabemos que muchos migrantes sufren abusos en el contexto del tráfico, como violación y extorsión, por ejemplo. Pero el delito de tráfico de migrantes es un delito contra el *Estado*, una violación de su reglamento migratorio. No implica que haya o no violaciones de los derechos de la persona (y si las hay, es en forma de otros delitos conexos). En cambio el delito de la trata de personas es una violación de los derechos humanos de una persona, para su explotación.

¿Podría explicarnos las características de los diferentes tipos de trata de personas y cuál afecta más a nuestra región?

Es importante recordar que la trata de personas es un negocio ilícito: es una actividad para explotar una persona en beneficio de un grupo de personas criminales. Entonces en la práctica vemos una gran diversidad de formas de explotación. En la definición internacional hay una lista de ejemplos del tipo de explotación que se encuentra en situaciones de trata, como por ejemplo “la prostitución ajena”, “los trabajos o servicios forzados” y “la servidumbre”. En la mayoría de los países de la región, las personas que son sometidas están siendo identificadas bajo explotación sexual, algo que es similar en otras regiones del mundo. Pero hay una nueva tendencia en Latinoamé-

rica y mundialmente para hacer frente a esta problemática, que consiste en entender que la trata de personas también incluye la explotación laboral. En la región hemos tenido, por ejemplo, casos de servidumbre doméstica, trabajo forzoso en talleres textiles, en pesca, en construcción, en mendicidad forzada y en actividades criminales forzadas. Los grupos organizados, que ganan mucho dinero con la trata de personas, son muy buenos en identificar nuevas “oportunidades”, tanto al lado de actividades o tipos de trabajo donde sería posible explotar a alguien, como los perfiles de personas que pueden estar en situaciones de vulnerabilidad. Sabemos que ciertas redes buscan perfiles de personas específicas para actividades forzosas específicas.

Dada la clandestinidad de la trata de personas, ¿cómo medir la real dimensión del problema en nuestros países?

Durante los años que he trabajado en el tema, en mi experiencia siempre la prensa pregunta por los números totales, algo que es imposible de dar cuando se trata de una actividad clandestina. Lo que sí es posible medir, es la cantidad de personas asistidas en un país, el número de llamadas a una línea de ayuda, el número de investigaciones, para dar algunos ejemplos. Pero a mi parecer es menos importante contar con números para medir la dimensión del problema, que seguir fortaleciendo nuestros mecanismos para identificar y asistir a posibles víctimas de trata de personas. Muchos países en la región están en un proceso para mejorar la identificación y asistencia a hombres víctimas de trata, y también a víctimas de explotación laboral. Eso ha significado cambios en la legislación en algunos países, pero al nivel operacional ha representado cambios en el sis-

tema de asistencia, porque en muchos países la respuesta contra la trata ha sido liderada y apoyada por la respuesta contra la violencia de género. Si los albergues no aceptan hombres adultos, por ejemplo, o la identificación ha sido solo en el ámbito de explotación sexual, hay muchos cambios en marcha. También hay esfuerzos muy interesantes en la región para incluir a otros sectores en la lucha contra la trata, como salud y educación, entre otros. El delito implica importantes acciones por parte de la Policía, de consulados y migraciones, y de servicios sociales, pero cada maestra, cada profesional de salud que sabe algo de trata y a dónde llamar o derivar a una persona, significa una posibilidad más de ayudar a alguna víctima. Todos estos cambios ayudarán a identificar más personas y a conocer mejor la dimensión real en nuestros países. También creo que es muy importante seguir haciendo estudios sobre la trata de personas, particularmente con personas que han vivido esta situación y los proveedores que trabajan con ellos en su recuperación.

¿Qué estrategia regional se necesitaría para paliar este tipo de crimen organizado que cada día somete más a grupos vulnerables?

Hay diferentes acciones regionales que pueden ser muy útiles en la lucha contra la trata de personas. Por ejemplo, acuerdos entre países para coordinar la protección y asistencia de víctimas. Hay experiencias muy interesantes en el marco de la Conferencia Regional de la Migración en Centroamérica y protocolos regionales. También son muy importantes los acuerdos de cooperación entre actores judiciales porque la trata de personas a veces implica un cruce de fronteras (no siempre), y muchas veces es importante que haya coo-

peración entre la Policía y los investigadores para seguir los casos. Otros escenarios de cooperación pueden comprender la cooperación entre consulados para apoyar a nacionales de diferentes países cuando se encuentran posibles casos de trata.

En términos de género, ¿son las mujeres la población más vulnerable y afectada por el fenómeno de la trata?

Actualmente las personas que identificamos en situaciones de trata en la región son en su mayoría mujeres y niñas en situación trata por explotación sexual. Históricamente se conoció la trata de personas por este fin, y por eso el Protocolo de Palermo indica mujeres y niñas, niños y adolescentes (NNA) en particular. Pienso que la trata de personas para la explotación sexual se puede considerar como una forma de violencia basada en el género, y en varios países lo reconocen así. Pero es importante anotar que hay mucho por conocer todavía acerca de la explotación laboral y solo en los últimos cinco años hemos comenzado a ver más casos identificados. Las estadísticas de casos de personas asistidas directamente por la OIM a nivel global muestran este cambio. Yo creo que hay un importante número de hombres, mujeres y NNA en explotación laboral que no logramos identificar y asistir todavía. Sin duda, los y las tratantes utilizan factores estructurales relacionados con el género que crean situaciones de vulnerabilidad para mujeres y niñas, y para personas con diversidad

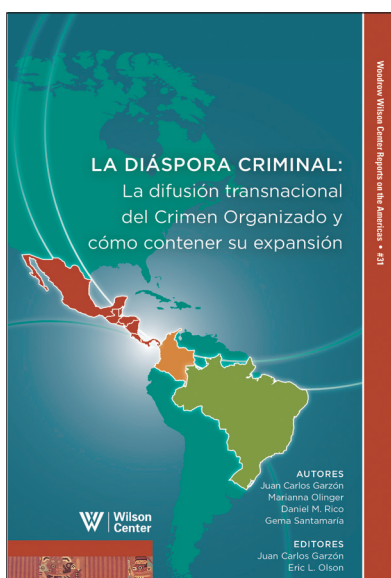
de género. Sabemos, por los estudios existentes, que una gran parte de las mujeres que han sobrevivido a una situación de trata de personas con fines de explotación sexual también vivieron otra forma de violencia antes de caer en una situación de trata. Yo anticipo que con nuestros estudios a futuro con hombres víctimas de trata y con víctimas de trata laboral en general, aprenderemos más sobre los otros factores estructurales que juegan un rol en crear situaciones de riesgo de ser víctima de la trata de personas.

¿Considera que la trata de personas constituye una forma de neoesclavismo en el siglo XIX?

La trata de personas no es nueva; solo la terminología y la definición específica en Palermo lo es. Uno puede estudiar mucha legislación internacional de derechos humanos y encontrar elementos sobre trata de personas. Creo que el Protocolo de Palermo nos ayudó en la definición de un delito complejo con el fin de mejorar tanto la asistencia a sus víctimas como la sanción del delito. La definición de la trata de personas es muy amplia, es un concepto bajo el cual uno puede incluir muchos casos de trabajo forzoso, de trabajo infantil, por ejemplo. Finalmente me parece que importan mucho menos los términos que utilizamos para describirlo que las acciones que tomamos para identificar a las personas que están siendo explotadas por medios coercitivos y necesitan apoyo.



Reseñas



La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión, de Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores)¹.

Rodrigo Cárcamo Hun²

En la actualidad, el crimen organizado transnacional en la figura de su más notoria expresión, el narcotráfico, constituye uno de los problemas y desafíos capitales más importantes para la seguridad de los países de América Latina y el Caribe. Sus múltiples mercados ilegales asociados, como la trata de personas, el

tráfico de armas, el lavado de dinero y las pandillas, por mencionar los de mayor impacto, lo han dinamizado, interpelando a los Estados y gobiernos a la evaluación, actualización y ampliación de sus tácticas de prevención y control.

El presente compendio de Garzón y Olson (editores), por un lado, es un insumo relevante para una comprensión exploratoria, pero no por ello menos pormenorizada, del crimen organizado transnacional, en general, así como de la dinámica y cambios estructurales del narcotráfico, en particular, a nivel nacional y regional. Por otro lado, constituye, si así se quiere, una suerte de hoja de ruta en el tratamiento crítico a la vez que propositivo que se hace del enfoque represivo de política pública en materia de seguridad.

Colombia, México-Centroamérica y Brasil son las tres unidades de análisis tomadas por los especialistas en la materia convocados para este estudio. Junto a una introducción, en estos tres capítulos se desarrollan los temas de la reorganización de las rutas y la apertura de nuevos mercados de narcotráfico; el surgimiento de una nueva generación de organizaciones; la expansión geográfica de las redes criminales, y algunas propuestas de contención. Cabe agregar que dichas unidades no son consideradas en forma parcelada. El tratamiento analítico es pertinente en cuanto reconoce la dinámica interrelacionada del narcotráfico.

De lleno en el texto, hay consenso entre los autores para el caso de Colombia (Daniel Rico) y México (Gema Santamaría) en donde el carácter transnacional del crimen organizado debe entenderse, y de hecho se explica, a partir de una lógica multifactorial. En una primera instancia, la fragmentación y la diáspora desde el territorio nacional de las organizaciones criminales habrían sido efecto directo de

1 Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores) (2013). *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars / Latin American Program, 142 pp.

2 Profesor de Historia y Ciencias Sociales. Magíster en Ciencia Política y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro e investigador del Centro de Estudios Instituto Igualdad, Santiago de Chile. Correo electrónico: rodrigo.carcamo@igualdad.cl

las políticas eminentemente represivas de combate al narcotráfico por parte de los gobiernos respectivos, y de las disputas internas por nuevos corredores de droga (pp. 9-11). Estos dos elementos, a su vez, incidieron en la reorientación comercial o “efecto globo” (p. 12) de los carteles en México y las bandas criminales colombianas (en adelante BACRIM). Mientras aquellos se expandieron a Centroamérica y Estados Unidos como producto de una correlación positiva de fuerzas respecto de sus pares colombianos, estas reorientaron su exportación al mercado europeo y suramericano.

Una expresión de este fenómeno se bosqueja en la situación real de algunos países centroamericanos en lo que concierne a sus preocupantes niveles de violencia. La dispersión del crimen y de sus actividades ilegales asociadas en estos nuevos corredores, al sur de la frontera para el caso mexicano, han provocado un aumento de la prevalencia e incidencia delictiva en los países del “triángulo norte”.

Mientras que México y Colombia son principalmente puntos geográficos de producción y exportación de droga, Brasil (Marianna Olinger), al igual que Centroamérica, es un país de tránsito y de destino; un territorio de “ciclo completo” (p. 102) si se considera además sus altos índices de consumo. Por otro lado, la fragmentación, según la autora, no sería un efecto sino una propiedad inherente (p. 117) de las organizaciones criminales brasileñas.

Siguiendo lo anterior, la desintegración y el desplazamiento de las organizaciones criminales hacia el exterior o “efecto cucaracha” (p. 12), secuela de la acción del Estado, generaron consecuencias con características particulares aunque en lo estructural, similares. Para Colombia, el exilio de las BACRIM configuró una especie de vacío de poder que posibilitó el surgimiento y su posterior copamiento

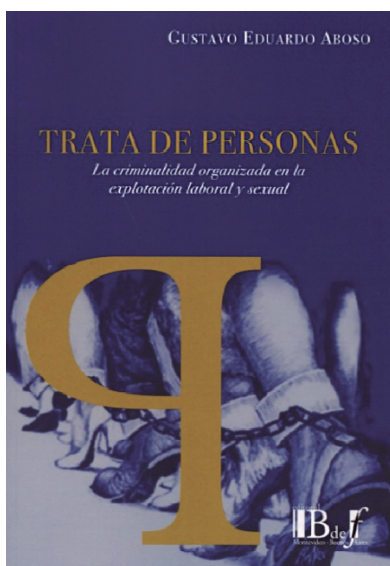
por líderes criminales jóvenes al mando de estos territorios locales, mucho más propensos a la violencia. Se estaría, según Rico, ante la germinación de una quinta generación de organizaciones criminales (p. 51). La “propagación diferenciada” (p. 38) colombiana hacia el exterior del territorio nacional, aunque replicable para los demás países, y entendida como los procesos de colonización territorial criminal en la fase de exilio-expansión, habría sido la lógica operativa que dio un carácter particular a la difusión del crimen a nivel regional. Por el contrario, en Brasil las facciones criminales transitaban de estructuras sedentarias con control territorial a estructuras nómades ajenas a un esquema barrial como zona de control (p. 117) dentro del país; el comercio de droga ha primado sobre el control armado territorial, actualmente método propio de grupos paramilitares policiales.

Para dilucidar, por otra parte, los efectos en la zona de México-Centroamérica, se requiere mayor detención y detalle. El rasgo diferenciador básico es que, al tratarse de una zona de influencia y no de un territorio nacional propiamente delimitado, las bandas implicadas en el desarrollo y dinamismo de la lógica transnacional del crimen son heterogéneas. En este punto confluyen carteles mexicanos tradicionales, entiéndase cartel de Sinaloa, El Golfo y Los Zetas, con bandas exógenas, como las maras. A grandes rasgos, se establece que la política de deportación de Estados Unidos se relacionó causalmente con la difusión de las maras en México y Centroamérica, pero la causa directa de la articulación transnacional entre estos fue la política de “tolerancia cero” (p. 73) del Estado mexicano. En consecuencia, se originó una alianza intrarregional con fuentes de financiamiento diversificadas, destacando la trata de personas.

Finalmente, como bien se sabe, la germinación de la actividad delictiva no se daría en un vacío. La condición necesaria para la difusión de las facciones criminales, como afirma el editor y confirman implícita o expresamente los especialistas, es la corrupción al interior de las instituciones del Estado. En palabras sencillas, “es imposible para una facción criminal llegar a un nuevo territorio sin contar con una red de protección e impunidad en sus acciones” (p. 17).

En suma, un aporte adicional del texto es la entrega de recomendaciones para la contención del fenómeno. Se propone el desarrollo de operaciones transnacionales de captura, desmantelamiento de las redes criminales y erosión de las redes de apoyo involucradas. Li-

gado a ello, los editores plantean el imperativo de optimizar la coordinación bilateral y multilateral en cuanto a deportaciones. Un aspecto clave y que expresa los cambios progresivos en el cómo se ha comenzado a ver y tratar la seguridad pública y ciudadana en el continente, mas no sin desafíos y grandes tareas, dice relación con trascender el control y la sanción. Los programas de reinserción focalizados en deportados a su país de origen van en dicha línea. El fortalecimiento de las instituciones migratorias, bancarias y aduaneras, así como el diseño e implementación de medidas diferenciadas, por otro lado, serían coherentes con el reconocimiento del indudable carácter dinámico y heterogéneo de las lógicas criminales al día de hoy.



Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual, de Gustavo Eduardo Aboso¹.

Carlos Brito Siso²

La reconocida Editorial IB de F presenta en esta oportunidad un trabajo realizado por el autor argentino Gustavo Eduardo Aboso, bajo el título *Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*, obra editada en Buenos Aires, Argentina, en la cual se aborda el fenómeno de la trata de personas incorporando aspectos históricos, un análisis dogmático del tipo penal, así como las mo-

dalidades y delitos conexos sin dejar por fuera la autoría y participación criminal, que es de suma importancia en el estudio de la delincuencia organizada.

La trata de personas es hoy en día un tema de gran interés para el estudio del fenómeno criminal, pero que pocos profundizan debido a las diferentes interpretaciones conceptuales y confusiones que reinaban en el pasado. Actualmente no podemos hablar de trata de seres humanos sin relacionarla con la delincuencia organizada transnacional, esto se debe a que la mayor parte de los casos trascienden las fronteras de un Estado debido al conocido fenómeno de la globalización, que permite que los seres humanos en busca de una mejor calidad de vida y su deseo de superación sean llevados a los tentáculos de la organización criminal, que se valen de ese grado de vulnerabilidad de la víctima para, de algún modo, conseguir un beneficio económico para la empresa de actividad ilícita.

El texto bibliográfico se estructura en cinco capítulos en los cuales el autor deja plasmado un orden cronológico, partiendo de un análisis histórico, así como aspectos generales y metodológicos en el estudio de la trata de personas, culminando con el análisis de los diferentes delitos que para el autor guardan conexión con el tipo penal.

El capítulo I destaca el aporte respecto a la *Evolución del derecho internacional relativo a la trata de personas hasta nuestros días*, punto importante a los fines de comprender cómo se ha perfeccionado el estudio del delito y la lucha desde el plano internacional.

En cuanto a los aspectos metodológicos, reseña cuáles son los problemas para el estudio del tema, señalando lo destacado por diversos estudios en lo atinente a la confusión entre la trata de personas con la migración ilegal, que

1 Gustavo Eduardo Aboso (2013). *Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*. Buenos Aires: IBdeF.

2 Doctorando en Derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid y Colaborador Honorífico del Departamento de Derecho Penal UCM. Máster en Ciencias Forenses, especialidad en Análisis e Investigación de la Conducta Criminal. Experto universitario en Crimen Organizado Transnacional y Seguridad. Especialista en Derechos Humanos. Posgrado en Derecho Penal. Licenciado en Derecho. Correo electrónico: cabrito@ucm.es

unos años atrás generaba problemas a la hora de la aplicación del tipo penal correspondiente, sin embargo, hoy no constituye un mayor conflicto debido a la gran información en torno a las mismas y su diferenciación. De igual manera, en el mismo capítulo se recoge un sistema de protección o de derechos de las víctimas del delito de trata y los antecedentes legislativos de la figura de la reducción a servidumbre en Argentina, así como el consentimiento de la víctima y la relación de subordinación de la misma con el tratante.

El autor aborda las particularidades que caracterizan el fenómeno del delito de trata de personas, los factores que lo impulsan y su condición económica, así como la intervención de organizaciones criminales, matizando la necesaria participación de algunos funcionarios y empresarios en el perfeccionamiento del hecho delictivo.

No podemos hablar de trata de personas sin que exista un análisis dogmático del tipo penal, por esa razón, el autor ilustra en el capítulo II al respecto conforme a los artículos 145 bis y 145 ter del Código Penal argentino. El escritor coincide con otros al señalar que el bien jurídico que se protege es la libertad y la dignidad de la persona. Continúa su análisis desgranando de una forma metódica y acertada el tipo. Encontramos nuevamente lo relativo al consentimiento de la víctima, lo cual en esta ocasión es complementario a lo anterior.

Del capítulo III se vislumbra el estudio de las formas de explotación humana relacionadas con la trata de personas, lo que abre un abanico de actividades vinculadas con la explotación: explotación de una persona por reducción a la condición de esclavitud o servidumbre; explotación laboral o trabajos forzados; explotación económica de la prostitución ajena; explotación sexual de menores de edad; matrimonio

forzoso; y explotación comercial del tráfico de órganos, fluidos o tejidos humanos.

Continúa el capítulo IV sobre la autoría y la participación. El autor hace un esbozo sobre el mismo citando a diferentes autores de reputado reconocimiento que han desarrollado a plenitud el tema de autoría y participación, y sostiene que el delito de trata de personas es de *participación necesaria*.

En el capítulo V se analizan los tipos penales que guardan conexión con la trata de personas conforme a las modificaciones e incorporaciones promovidas por las leyes argentinas 26.842 (Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas) y 26.847 (Trabajo Infantil).

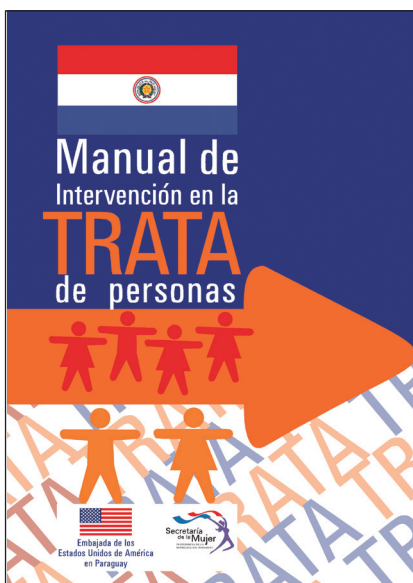
Gustavo Eduardo Aboso finaliza la obra con un capítulo denominado “Conclusiones”. En esta última parte, el autor enumera diez conclusiones en las cuales, entre otros aspectos, destaca el trabajo de Argentina en la incorporación de los nuevos tipos penales de trata de personas y sus causales de agravación, retomando a la libertad y dignidad humana como bienes afectados por el tipo. Asimismo, destaca la intervención de organizaciones criminales a nivel nacional e internacional en la ejecución del delito, por lo que es necesario aunar aún más en la cooperación internacional para luchar contra tal fenómeno.

Un anexo jurisprudencial para este tipo de publicación es de mucho valor, por ello el autor en su parte final así lo incorpora, por lo que podemos contar con varias sentencias de diferentes salas y regiones de Argentina que recogen algunos casos sobre trata de personas.

En conclusión, la obra realiza un análisis real que nos muestra la estructura de la trata de personas desde el punto de vista dogmático que los estudiosos del tema agradecerán, sin

dejar de lado el papel que juegan las organizaciones criminales y el padecimiento de las víctimas de las mismas. Sin duda, todo aquel que tenga necesidad o curiosidad por conocer la realidad de la trata de personas tiene la posibilidad de ilustrarse a través de este trabajo.

Por último, reitero que el estudio realizado por el autor se basa en la legislación argentina, sin embargo, es un referente para quienes estudiamos el fenómeno como un delito transnacional y para realizar un estudio comparado del tipo penal.



Manual de intervención en la trata de personas, de Lourdes Margarita Barboza y Teresa Martínez¹.

José Vicente Caballero Quiñónez²

En el *Informe derechos humanos en Paraguay*, publicado por la Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY), correspondiente al año 2013, en el capítulo dedicado a derechos de las mujeres se anota:

Entre otras formas de violencia hacia las mujeres en Paraguay, se destaca la trata de niñas, adolescentes, jóvenes y adultas con

finés de explotación sexual y laboral. Con relación a la trata internacional, el control en las fronteras sigue siendo insuficiente, observándose un porcentaje realmente significativo de mujeres paraguayas (36%) entre las víctimas de trata identificadas en Argentina, siendo un crimen que afecta de forma significativa a las niñas y adolescentes.

Desde esta perspectiva, el *Manual de intervención en la trata de personas* elaborado por Lourdes Margarita Barboza³ y María Teresa Martínez,⁴ abogadas del Centro de Estudios en Niñez y Juventud (CENIJU), constituye un oportuno aporte de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República del Paraguay (actual Ministerio de la Mujer), instancia institucional responsable de la coordinación de la elaboración del *Manual*.

Dicho *Manual* se presenta como “un material de carácter introductorio que apunta a proporcionar una visión integral de la trata de personas y de aquello que se requiere hacer para prevenir, detectar la trata, reprimir y sancionar a los tratantes, y atender a las personas víctimas”. Para ello, “recurre a una metodología sencilla que se asemeja a la realización de un curso de autoinstrucción sobre los temas abordados. La idea es construir con el lector o lectora conocimientos que permitan adquirir competencias para la intervención en la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes”.

Formalmente los contenidos abordados por el *Manual* están organizados en tres partes. La primera parte es de carácter conceptual e incluye lo referente a la trata de personas y sus elementos, así como definiciones de otros

1 Primera edición publicada en 2006 por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República del Paraguay, el Centro de Estudios en Niñez y Juventud (CENIJU), con la cooperación de la Embajada de Estados Unidos en Paraguay.

2 Psicólogo, Psicoanalista, Criminólogo. Coordinador de la Especialización en Psicología Jurídico Forense de la Universidad Autónoma del Paraguay “Pierre Fauchard”. Profesor titular de Criminología en la especialización en Psicología Jurídica y Forense de la Universidad Nacional de Asunción. Director del Observatorio de Política Criminal del Ministerio Público. Investigador e integrante de RELASEDOR-FLACSO, sede Ecuador.

3 Lourdes Margarita Barboza actualmente es directora del Centro de Estudios en Niñez y Juventud (CENIJU) en Asunción, Paraguay.

4 Teresa Martínez es Agente Fiscal y actualmente se desempeña como coordinadora de la Unidad Especializada de Trata de Personas del Ministerio Público de la República del Paraguay.

delitos y fenómenos asociados con la trata; la segunda parte, de carácter normativo, aborda lo referente a las principales leyes sobre trata de personas, tanto de carácter internacional como nacional, y a los instrumentos que garantizan los derechos humanos de las personas víctimas de la trata; y la tercera parte, de carácter procedimental, incorpora orientaciones y rutas para la intervención en la trata de personas, dirigidas a lograr la sanción de los tratantes y la atención integral de las víctimas desde una perspectiva respetuosa de sus derechos humanos.

El carácter de *Manual* se consolida a lo largo del texto mediante la utilización de recursos gráficos para reforzar la explicación de determinados contenidos. Asimismo, al final de cada capítulo se incorpora un apartado especial denominado “Para tener en cuenta y recordar”. En este apartado se incluye una lista de ideas fuerza cuya fijación reviste especial importancia por estar dirigidas a recalcar o ampliar determinados aspectos desarrollados en el capítulo.

Conceptualmente, el *Manual* plantea una serie de distinciones y relaciones entre la trata de personas y otras situaciones de naturaleza social y delictual con las cuales se encuentra profundamente vinculada, tales como la migración ilegal, la explotación sexual comercial, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo forzoso, entre otras.

En esa misma línea, el *Manual* despeja las confusiones entre la trata de personas y la prostitución o la explotación sexual infantil, teniendo en cuenta que dichas confusiones perduran hasta la actualidad, evidenciándose en determinados abordajes, políticas, discursos de algunos responsables de intervenir en la trata de personas. Posterior a una discusión sobre los diversos enfoques anteriores, el *Manual* asume la definición de trata de personas planteada por el denominado Protocolo de Palermo, que la entiende como:

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

Es pertinente señalar que el Protocolo de Palermo aborda la trata de personas como una modalidad de la delincuencia organizada e internacional; por eso, resulta clave disponer de una definición internacionalmente consensuada y elevada a rango normativo que habilite el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas de intervención, y uno de los resultados de esta política pública es la sanción de la Ley 4788 Integral Contra la Trata de Personas, en fecha 13 de diciembre de 2012.

Vale reiterar que el material es un significativo aporte, en particular para todas las personas que desde los sectores público y privado realizan o colaboran con la prevención, persecución y sanción de la trata de personas y con la atención de las víctimas mujeres, niñas y niños. El contacto con las víctimas o posibles víctimas configura un campo complejo para prevenir, detectar, perseguir y sancionar a los tratantes, como así también proteger a las personas afectadas, y el *Manual*, con un lenguaje sencillo y una estructura didáctica, acerca las herramientas necesarias para dichas tareas. Y para quienes desean profundizar o investigar más en los temas, la bibliografía dispuesta al final ofrece pistas de lectura.

Revista URVIO agradece a las siguientes personas por su colaboración
en la realización del presente número:

Alejandra Otamendi

Carla Álvarez

Claudia Gómez

Diego Cando

Edgar Baltazar

Gabriela Ríos

Gilda Guerrero

Iréri Ceja Cárdenas

Johanna Espín

José Vicente Caballero

Katalina Barreiro

Carlos Pontón C.

Edison Hurtado

Verónica Martínez

Carolina Duque

Lucy Blacio

María Isabel Moncayo Freire

Jenny Pontón C.

Miguel Garza

Martin Scarpacci

Pamela Cruz

Verónica Supliguicha

POLÍTICA EDITORIAL

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán enviar el documento original a la dirección de correo electrónico: revistaurvio@flacso.edu.ec y respetar las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán de igual forma ser traducidos al inglés.
6. La extensión de los trabajos variará según las secciones:
Investigaciones para *dossier* o tema central y misceláneos: 35 mil a 38 mil caracteres con espacios, no mayor a 6.500 palabras.
Reseñas: 6 mil a 7 mil caracteres con espacios, no mayor a 1.500 palabras.
7. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.

8. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico.
9. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el sistema autor-fecha. Las citas bibliográficas que aparezcan en el texto deben indicarse de la siguiente manera, entre paréntesis, correspondiente a la respectiva referencia completa en la bibliografía final:

Cita de autora, autor o institución:

(Apellido de la autora, autor o nombre de la institución, año de publicación: número de página)

Cita de varios autores:

(Primer apellido más referencia “y otros”, año de publicación: número de página)

Cita de autor referido en publicación de otro autor:

(Apellido del autor o autora, en apellido del autor de la publicación: número de página)

Las referencias bibliográficas que se pondrán al final del texto deben seguir el orden alfabético de los apellidos de las autoras y autores, con las siguientes formas:

Libro de un autor:

Apellido, nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Libro de más de un autor:

Apellido, nombre y nombre apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Artículo en libro de editor(es), coordinador(es) o compilador(es):

Apellido, nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, en: nombre apellido, (palabra que corresponda “editora” / “coordinadores” / “compilador” entre paréntesis). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar.

Artículo en revista:

Apellido, nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva*, número de la revista, volumen y/o año: páginas en las que se encuentra el artículo. Editorial: lugar.

Referencia bibliográfica con enlaces virtuales:

Apellido, nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Editorial: lugar. Disponible en:

www o http:// y la dirección virtual o enlace que corresponda

(Consulta: fecha de la consulta).

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

10. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.

DOSSIER

Economía política y políticas democráticas de comunicación en América Latina
Presentación del dossier
Isabel Ramos y Francisco Sierra Caballero

El lado oscuro de la televisión
Santiago Druetta

Hacia los orígenes de la concentración mediática en Argentina
Bernadette Califano

'Nuevas' políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México
Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz

La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica
María Soledad Segura

VISUAL

Hacia una historia homoerótica
Carlos Motta

TEMAS

Buen vivir o *sumak kawsay*. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador
Margarita Manosalvas

Regalos, vigilancia y comunidades imaginadas fallidas: ayuda cristiana global y desigualdad en el patrocinio de niños en los Andes ecuatorianos
María Moreno Parra

La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical
José Antonio Figueroa



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

RESEÑAS

Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias
de María Pía Vera T.
Jorge Núñez

“¡A mí me sacaron volada de allá!”, relatos de mujeres trans desplazadas forzosamente hacia Bogotá
de Nancy Prada, Susan Herrera, Lina Lozano y Ana María Ortiz
Juliana Martínez

Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional
de Jorge Lanzaro
Francisco Sánchez

Impactos territoriales en la transición de la Colonia a la República en la Nueva Granada
de Lucía Duque Muñoz, Jhon Williams Montoya Garay, Juan David Jiménez Reyes y Juan David Delgado Rozo
Santiago Cabrera Hanna

Número anterior:
ICONOS 48: En busca del *sumak kawsay*

Número siguiente:
ICONOS 50: Diálogos del Sur. Conocimientos críticos y análisis socio-político entre África y América Latina

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@ DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts, Ulrich's Periodical Directory,

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (laibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • **Información y colaboraciones:** (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec



Ecosistemas marino costeros: participación y sustentabilidad
En Open Journal System FLACSO Andes

Editorial

-Ecosistemas marino costeros: participación y sustentabilidad.

Nicolás Cuvi

Dossier

-Saber local en la gestión ambiental del ecosistema costero argentino.

Elsa Marcela Guerrero, Lucrecia Soledad Wagner, Adelina Webb

-Áreas marinas protegidas: contexto español y el caso de 'Os Miñarzos'.

Andrés Burgos, Daniel Fernández

-Neoliberalismo e industria camaronera en Ecuador.

Nadia Romero Salgado



Nuestra portada:

'Tarde de pesca', Mompiche (Ecuador)

Autor: Rodrigo Ante Meneses

Marzo de 2014

ISSN: 2175-0018

Disponible en:

www.flacsoandes.org/revistas