

**POLÍTICA PÚBLICA
CONTRA LA TRATA DE PERSONAS
Y DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS
VÍCTIMAS**

**COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL
DE COMBATE A LA TRATA DE
PERSONAS Y SUS DELITOS
CONEXOS**

**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

GUATEMALA, AGOSTO 2007

TABLA DE CONTENIDOS	Página
I. Presentación.....	3
II. Introducción.....	5
1. Proceso metodológico	7
1.1 Objetivo general.....	7
1.2 Objetivos específicos.....	7
1.3 Operacionalización del proceso de elaboración de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico.....	7
2. Principios Rectores de la Política Pública	9
2.1 Respeto de los Derechos Humanos.....	9
2.2 Interés superior del niño, niña y adolescente.....	10
2.3 Presunción de minoría de edad	10
2.3 No-discriminación.....	10
2.4 Protección inmediata e integral a las víctimas.....	11
3. Criterios Orientadores	11
3.1 Visión de largo plazo	11
3.2 Enfoque multidimensional.....	11
3.3 Pertinencia con relación a los objetivos de desarrollo.....	11
3.4 Consensos.....	12
3.5 Articulación de esfuerzos.....	12
3.6 Viabilidad.....	12
4. Marco conceptual.....	12
5. Antecedentes sobre los esfuerzos impulsados por el Estado para contrarrestar la Trata de personas	16
6. Contexto nacional.....	17
7. Magnitud del problema de la Trata de personas.....	20
8. Marco jurídico internacional y nacional.....	22
9. Ejes centrales y líneas de intervención de la política pública	23
9.1 Eje de Fortalecimiento Institucional.....	23
9.2 Eje de Prevención.....	24
9.3 Eje de Atención Integral.....	24
9.4 Eje de Protección y Aplicación de Justicia.....	25
9.5 Eje de Política Exterior y Cooperación Internacional.....	25
10. Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017.....	26
11. Mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.....	45
Siglas.....	47

I. PRESENTACION

La Constitución Política de Guatemala establece como fin último del Estado la protección de la persona humana. En el ámbito internacional, Guatemala es signataria de convenios internacionales y regionales de Derechos Humanos y muy particularmente del 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 (conocido como Protocolo de Palermo), el que se dirige específicamente al combate de la trata y tráfico ilícito de personas.

Internamente, el delito de trata de personas está tipificado por la legislación guatemalteca, aunque persisten vacíos importantes en la parte sustantiva y en la parte procedimental, tanto para la investigación de los hechos, como para el procesamiento y sanción de los responsables y la protección debida a las víctimas.

La Trata de personas es un fenómeno social de creciente evolución en el país que afecta a nacionales y extranjeros, y dadas sus complejas dimensiones expresadas en la explotación de las personas, especialmente niñas, niños, adolescentes y mujeres, requiere de un abordaje integral, por lo que se considera importante asumir formalmente la Política Pública contra la Trata de Personas y la Protección Integral a las Víctimas.

La Trata y el Tráfico Ilícito de personas, son acciones que han preocupado al Gobierno de Guatemala desde que asumiera la presidencia el Presidente Oscar Berger, habiéndose impulsado desde el inicio del período la discusión y atención del problema en la agenda nacional el problema como un tema prioritario, en el entendido que todo esfuerzo requiere la línea rectora de una política que contribuya al combate de la trata y/o responda a las necesidades y dificultades que enfrentan las víctimas de ese flagelo.

El Gobierno de Guatemala, consciente de la necesidad de prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas estima importante destacar el impacto que podría obtenerse con un mayor esfuerzo destinado a informar y educar a la población más vulnerable, como elemento esencial para la prevención y sanción de dicho delito aunque no podemos dejar de insistir en el eje de legislación como fundamento de aplicación efectiva de la política.

Con el instrumento adjunto, se asume el compromiso de avanzar en la implementación de procedimientos de apoyo a las necesidades e intereses de las víctimas de Trata y aplicar los mejores esfuerzos de manera incluyente para alcanzar la más amplia colaboración de diversas instituciones, tanto nacionales como internacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en atención a los nuevos desafíos en la esfera pública y consciente de la necesidad de adecuar sus acciones a las circunstancias del mundo actual, ha asumido la responsabilidad de promover la coordinación institucional

y gubernamental la política pública y la estrategia contra la Trata de Personas, que institucionaliza las medidas y acciones que debe implementar el Estado.

Para ello se plantea una política y un plan nacional de acción estratégico 2007-2017 que contiene cinco ejes centrales tales como: de Fortalecimiento institucional, de Prevención, Atención Integral a las Víctimas de Trata, Protección y Aplicación de Justicia y Política Exterior y Cooperación Internacional.

Para enfrentar esa realidad y con el propósito de prevenir y combatir la trata de personas, a través de los procedimientos interinstitucionales, me permito presentar la presente Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas y el Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017.

Dr. Gert Rosenthal

Ministro de Relaciones Exteriores

II. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la Trata de personas constituye un delito tipificado por la legislación guatemalteca en el Código Penal. La falta de registros estadísticos sistemáticos y confiables, así como el escaso nivel de denuncia dificultan cuantificar y cualificar la magnitud del problema en el país. No obstante, existen evidencias de la creciente evolución del fenómeno, que cobrando diversos matices expresados en la explotación de las personas, constituye una violación flagrante de los derechos humanos.

El Estado de Guatemala, en atención a la modernización de la esfera pública y consciente de la necesidad imperiosa de prevenir, erradicar la Trata de personas y de proteger a las víctimas, con especial énfasis en las niñas, los niños, adolescentes y mujeres, asume el compromiso de generar la presente Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017, inspirados en el mandato constitucional de la protección de la persona humana, en aras de la realización del bien común. El presente marco constituye, por tanto, un compromiso de Estado, cuyas directrices orientarán las acciones públicas contra el delito de Trata en el corto, mediano y largo plazo.

La presente iniciativa tiene como marco de referencia los compromisos internacionales derivados de la aprobación y ratificación de diversos tratados de derechos humanos, particularmente de protección a la niñez y las mujeres, asumidos por Guatemala, que aluden directa o indirectamente a la problemática de la Trata de personas y sus delitos conexos. De igual manera, responde a las prioridades nacionales para contrarrestar las causas y los efectos de ese fenómeno devastador, catalogado como la esclavitud moderna.

Conscientes asimismo, que la nueva dinámica de reforma del Estado debe basarse en torno a decisiones de consenso y mecanismos de amplia participación, se encomendó el diseño, formulación, consulta y gestión de la presente Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico al Ministerio de Relaciones Exteriores. El apoyo y respaldo de la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos ha sido, y será en lo sucesivo, clave e idóneo, en cumplimiento de las atribuciones que emanan del artículo 5, del Acuerdo Gubernativo número 246-2007, que crea la Comisión Interinstitucional.¹

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco del presente precepto legal, actúa en calidad de Ministerio competente, en razón del mandato de ocupar la Presidencia y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos, según lo establece el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo número 246-2007.²

^{1/} Se refiere a las siguientes funciones: “c) Coadyuvar con el Ministerio competente en el diseño, e impulso de la política pública contra la Trata de Personas y de protección integral a las víctimas y en la elaboración del Plan Nacional de Acción Estratégico” y “d) Coordinar la difusión de la Política Pública contra la Trata de Personas y de protección integral a las víctimas”.

^{2/} Alude a que “La Presidencia será ejercida por el Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaria Ejecutiva será ejercida por un funcionario designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores involucrado en temas migratorios”.

En el proceso de diseño y formulación de la presente Política Pública y Plan Nacional, además del rol que desempeñó la Comisión Interinstitucional en pleno, se contó con la activa participación de organismos del Estado; de organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos de cooperación internacional.

Por tanto, el presente documento que conjunta la Política Pública y el Plan Nacional es el resultado de un proceso amplio de reflexión, consenso y unificación de criterios. Su fin es la articulación de esfuerzos para la búsqueda de alternativas viables de prevención, que desalienten la demanda de cualquier forma de explotación vinculada con la Trata de personas; al tiempo que brinde opciones de atención integral a las víctimas y medidas de protección y aplicación de justicia, para la reparación de los daños sufridos por las víctimas, en apego a la restitución de sus derechos humanos.

El planteamiento que recoge la Política Pública y Plan Nacional está dirigido a readecuar, reorientar y a focalizar las acciones del Estado, los marcos presupuestarios y mecanismos institucionales, debiendo para el efecto, cada una de las entidades públicas, hacer suyos los compromisos que le competen en materia de prevención y combate de la Trata de personas.

La Política Pública y su Plan Nacional de Acción son de carácter nacional para la protección de los derechos humanos de todas las guatemaltecas y guatemaltecos contra el delito de Trata. No obstante, pondrá énfasis en zonas de mayor riesgo y en la población que se encuentra en situación y condición de mayor vulnerabilidad, es decir, las niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En los acápites relativos a la Política Pública, el documento contiene el desarrollo del proceso metodológico, los principios rectores, criterios orientadores, conceptos básicos, antecedentes sobre los esfuerzos impulsados por el Estado, contexto nacional, magnitud del problema de Trata, marco jurídico internacional y nacional y los ejes centrales y líneas de intervención. Una parte medular la constituye el Plan Nacional de Acción Estratégico. Este recoge los ejes generales y de intervención de la Política Pública, además de contemplar metas, acciones estratégicas, indicadores, plazo para la implementación, proyectado para diez años y las entidades públicas responsables.

1. PROCESO METODOLÓGICO

El desarrollo del proceso de diseño y formulación de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico, tomó como base el plan de trabajo propuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de Ministerio competente. La Comisión Interinstitucional en pleno refrendó las diferentes fases del proceso.

El plan de trabajo, además de concebir las fases necesarias de desarrollar, en función de la programación establecida, planteó la estrategia metodológica, basada en una dinámica de diálogo e interlocución permanente con las instituciones que conforman la Comisión Interinstitucional. Los objetivos y la operacionalización del proceso se describen como sigue:

1.1 Objetivo general

Desarrollar un planteamiento colectivo y en consenso de la Política Pública y su Plan Nacional de Acción Estratégico, que constituya la directriz del Estado de Guatemala contra la Trata de personas y de la protección integral a las víctimas.

1.2 Objetivos específicos

- a) Definir los parámetros de la Política Pública, con base en principios rectores, criterios orientadores, el contexto nacional, magnitud del problema en el país y el marco jurídico nacional e internacional vigente, atinente a la temática.
- b) Asegurar la participación activa de la Comisión Interinstitucional y colaboración conjunta entre los organismos del Estado, con el apoyo de diversas expresiones de la sociedad civil organizada y de la cooperación internacional.
- c) Priorizar la readequación y focalización de las acciones públicas, los marcos presupuestarios y mecanismos institucionales, a efecto de asegurar la institucionalización y debida puesta en marcha de la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico.
- d) Establecer en consenso el Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017, reconociendo las implicaciones de las responsabilidades institucionales que del mismo se deriven.

1.3 Operacionalización del proceso de elaboración de la Política Pública y Plan Nacional

El diseño, consenso y puesta en marcha de la propuesta metodológica estuvo a cargo de un "Comité asesor" y un "Equipo técnico" coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El proceso de construcción colectiva de la Política Pública y Plan Nacional de Acción tuvo sustento en la participación en pleno de la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos, además de otras instituciones de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial invitadas.³

³/ El artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 246-2007 establece que, cuando lo estime pertinente, la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos podrá invitar a otras entidades

Complementariamente, en cumplimiento del artículo 5 del respectivo Acuerdo Gubernativo de creación de la Comisión, contó con el aporte y acompañamiento técnico de organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional.⁴ Las instituciones, en atención a su énfasis de trabajo y competencias, se conformaron en mesas temáticas de trabajo. Las fases que conllevó todo el proceso fueron las siguientes:

Fase I. Diseño, organización y consenso del proceso de elaboración conjunta de la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico. Tuvo como base el desarrollo y socialización de la propuesta metodológica, que incluyó el cronograma general de actividades y actores clave del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Fase II. Análisis documental y bibliográfico, tanto nacional como regional, sobre la magnitud del problema de Trata de personas y la relación entre éste fenómeno social y otras tipologías como: explotación sexual comercial, explotación laboral, migración y tráfico irregular de personas. El análisis del problema se desarrolló dentro del marco de los derechos humanos, con especial consideración en factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las víctimas tales como edad, género y condición socio-económica.

Fase III. Desarrollo de contenidos preliminares de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico, en atención a la estructuración básica del documento. Se avanzó en función de contar con una propuesta orientadora de elementos clave, que sirviera de base para el análisis e incorporación de nuevos aportes. El análisis conjunto y profundización en los contenidos se llevó a cabo en cinco mesas temáticas de trabajo, constituidas por la Comisión Interinstitucional e instituciones del Estado, de la sociedad civil y de cooperación internacional invitadas. Las mesas fueron establecidas en consideración de los ejes de la Política Pública: 1) Fortalecimiento Institucional, 2) Prevención, 3) Atención Integral a las víctimas de Trata, 4) Protección y Aplicación de Justicia, 5) Política Exterior y Cooperación Internacional.

El ejercicio de reflexión y aporte colectivo, dada su complejidad en términos de la participación interinstitucional, requirió del desarrollo, de por lo menos, doce sesiones de trabajo. Esta fase incluyó la elaboración de una versión más acabada de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico, producto de los aportes vertidos en las mesas de trabajo.

Fase IV. Revisión y ajustes a la propuesta consensuada. Ésta implicó reuniones conjuntas de la Comisión Interinstitucional y consultas a las instituciones involucradas. Se ultimó la recopilación de aportes institucionales y se concluyó la propuesta final. Todo el proceso tomó en consideración una amplia apertura y convocatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, en permanente diálogo con la Comisión Interinstitucional. La Comisión tiene como mandato, entre otros, ser una instancia interinstitucional de consulta, de gestión y de formulación de iniciativas e impulso de

públicas o privadas, así como a representantes de la sociedad civil a participar en sus sesiones con voz pero sin voto. (Ver en anexo instituciones participantes).

^{4/} El artículo citado refiere a que la Comisión Interinstitucional podrá solicitar cooperación técnica a organizaciones de la sociedad civil y, a través del Ministerio de Relaciones, a otros Estados y organismos internacionales. (Ver en anexo reconocimientos y créditos).

consensos para el combate de la trata de personas, en armonía con el derecho internacional.

Fase V. Aprobación de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017 por la instancia competente del Organismo Ejecutivo. Este hecho es una muestra de expresión de voluntad política en adoptar, y consecuentemente establecer una medida, que constituye un compromiso ineludible del Estado. El artículo 9 del Protocolo para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, indica que: “Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) Prevenir y combatir la trata de personas; y b) Proteger a las víctimas de trata de personas”.⁵

De manera complementaria e igualmente legítima, la presente Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico tiene respaldo en el Acuerdo Gubernativo 246-2007, artículo 5, literal d, el cual establece que una de las funciones de la Comisión Interinstitucional es coadyuvar en el diseño e impulso de la Política Pública contra la Trata de Personas y de protección integral a las víctimas.

2. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Constituyen los fundamentos filosóficos, políticos y éticos mínimos sobre los cuáles está basada la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico. Estos deben prevalecer como estándares básicos durante el proceso de implementación, monitoreo, evaluación, verificación, revisión y actualización a futuro de la presente iniciativa.

2.1 Respeto y garantía de los Derechos Humanos

El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. En consecuencia, el Estado de Guatemala reconoce su responsabilidad directa e indirecta de respeto y garantía de los derechos humanos de sus habitantes, dentro y fuera de su territorio. El deber de *respeto* implica que el Estado -en tanto Parte de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos- no afectará o violentará ninguno de los derechos humanos. La obligación de *garantía* implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, el Estado guatemalteco debe *prevenir, investigar y sancionar* toda violación de los derechos humanos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho

^{5/} El Gobierno de la República de Guatemala ratificó la citada Convención y emitió el instrumento de adhesión al Protocolo aludido en los años 2000 y 2004, respectivamente. Por medio de ese acto el Estado se obligó a adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger a las víctimas

conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.⁶

2.2 Interés superior del niño/niña

Se asegura que en cualquier situación en la que se encuentre involucrada una niña o niño y en la que exista una concurrencia de intereses de cualquier naturaleza, como los del Estado, progenitores y demás, siempre en la decisión que se tome debe favorecerse a las personas menores de edad, debido a que es una garantía que deberá asegurar el ejercicio y disfrute de sus derechos. Este principio subraya también el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a expresar su punto de vista en todos los asuntos que afectan su vida, de conformidad con la edad y madurez.

Por ello, las niñas, niños y adolescentes deberán tener una “*consideración promordial*” y el reconocimiento como titulares de derechos. Atendiendo a éste principio, las autoridades públicas o privadas que atienden a la niñez deben asegurarse que sus decisiones y acciones no tengan efectos negativos o contraproducentes a ese interés, de tal manera que la intención no constituya fuente de vulneración a sus derechos. La separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias, como medida de protección, solo podrá ocurrir en los casos en que tal separación sea necesaria en atención al interés superior del niño/niña.

2.3 Presunción de minoría de edad

En los casos que por ningún medio pueda comprobarse la edad de una persona, presumiblemente menor de dieciocho años, ésta será considerada como tal y quedará sujeta a las disposiciones de la Ley.⁷

2.4 No-discriminación

Se reconoce que el principio de no-discriminación constituye una norma fundamental del derecho internacional y reviste una especial relevancia en relación con la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres y las niñas, particularmente indígenas. Se entenderá que toda persona, independientemente de su sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política, lugar de nacimiento, condición étnica, de género o de cualquier otra índole, tienen los mismos derechos y así deben ser reconocidos, protegidos y garantizados por el Estado. La presente Política reconoce que la discriminación contra las mujeres y las niñas viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana. Por consiguiente, en toda acción que se impulse se garantizará la igualdad de oportunidades y la equidad de género, sin discriminación alguna.

2.5 Protección inmediata y atención integral a las víctimas

⁶/ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez contra la República de Honduras. Sentencia de julio 1988. Numeral XI, art. 1. (Basado en el art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

⁷/ Se refiere a la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Artículo 137.

Constituye el compromiso de reacción inmediata por parte de las instituciones públicas competentes, para brindar en la forma más rápida posible atención integral a las víctimas. La toma de medidas especiales de protección integral serán acordes a las necesidades y condiciones específicas de las víctimas e implican la garantía de todos y cada uno de los derechos inherentes al ser humano. Este principio implica brindar vestido, alimento, estadía segura, atención médica, psicológica y reintegración familiar, con vistas a la efectiva reinserción social de las víctimas. Particularmente en el caso de las personas menores de edad, la separación de sus familias, como medida de protección, solo podrá ocurrir cuando tal separación sea necesaria en atención al 'interés superior del niño, niña y adolescente'.

3. CRITERIOS ORIENTADORES

3.1 Visión de largo plazo

Está concebida como una política pública de Estado, con visión a largo plazo, con un período inicial de vigencia de diez años y prolongación extensiva, sujeta a procesos de evaluación de cumplimiento de metas y resultados.

3.2 Enfoque multidimensional

Dadas las dimensiones complejas, sujetas y sujetos de derechos involucrados y tipologías vinculadas al fenómeno de Trata de personas, las acciones se desarrollarán a partir de esfuerzos interdisciplinarios que abarquen toda la gama de implicaciones de la problemática. Se reconocen explícitamente las relaciones entre la Trata de personas, la migración y factores de edad, género y multiculturalidad, los cuales son elementos transversales claves que marcan el carácter no restrictivo e integral de la presente Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico.

3.3 Pertinencia con relación a los objetivos de desarrollo

La Política Pública es acorde a los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el Estado de Guatemala para la consecución del pleno desarrollo de las potencialidades de todas las niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres, con vista al bien común. Es coherente y complementaria al cumplimiento de distintas responsabilidades del país, entre las cuales destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y las recomendaciones emitidas por los mecanismos del sistema universal y sistema interamericano de derechos humanos.

3.4 Consensos

El diseño y definición de los contenidos de la presente Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico es producto de un amplio e intenso debate, reflexión y aporte desde las entidades del Estado y actores de la sociedad civil vinculados a la temática, en el seno de la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos. Implica que los contenidos propuestos adquieren legitimidad, son

aceptados por su validez, y se asumen las implicaciones correspondientes para la puesta en marcha y vigilancia de todas las acciones planteadas.

3.5 Articulación de esfuerzos

La Política Pública y su Plan Nacional de Acción Estratégico constituye el instrumento que aglutina los compromisos institucionales de las diversas instancias del Estado, responsables de actuar en el marco de sus competencias individuales, pero con explícita voluntad de aunar esfuerzos para hacer efectivas y eficaces las medidas proyectadas. Por tanto, se concibe esta Política Pública y Plan Nacional de Acción en el plano de la cooperación, coordinación, complementariedad e intersectorialidad entre todos los entes públicos vinculados a la problemática, con los aportes de las organizaciones de la sociedad civil invitadas y de la asesoría de la cooperación internacional.

3.6 Viabilidad

La factibilidad de sus ejes políticos, líneas de intervención, metas y acciones estratégicas, implica la asignación presupuestaria específica y el uso eficiente de los recursos necesarios e indispensables para el cumplimiento de los fines de la Política y Plan Nacional en cuestión.

4. MARCO CONCEPTUAL

Trata de personas

“Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza y al uso de la fuerza y 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”.⁸

La captación, el transporte, la acogida o la recepción de un niño, con fines de explotación se considera Trata de persona, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios citados en la parte precedente.⁹

La Trata implica que:

- Se obliga o engaña a la víctima
- Desplazamientos legales o ilegales
- No necesariamente hay cruce de fronteras

⁸/ 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 -Protocolo de Palermo- Art. 3, inciso a.

⁹/ Protocolo de Palermo. Art. 3, inciso c.

- Es con fines de explotación
- No necesariamente hay documentos falsos
- Hay restricción de movimiento
- La mercancía es la persona
- Es un delito contra la persona¹⁰

Categorías de la Trata de Personas

Según mecanismos y actividades, a) *laboral*: fábricas, ladrilleras, minas, trabajos agrícolas, pesca submarina; b) *sexual*: prostitución forzada (en caso de adultos/as), matrimonios serviles, explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (relaciones sexuales remuneradas, explotación en la pornografía, explotación vinculada a viajes y turismo, venta de niñas y niños; c) *militar*: soldados cautivos, niños soldados; d) *servidumbre*: mendicidad, prácticas religiosas y culturales; e) *prácticas esclavistas*: trabajo doméstico, embarazos forzados, vientres de alquiler, adopciones ilegales; extracción de órganos, f) *esclavitud clásica*: el status o condición de una persona sobre la cual se ejerce todo o alguno de los poderes asociados al derecho de propiedad.¹¹

Niño, niña y adolescente

“Se considera niño o niña a toda persona, desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad”.¹²

Tráfico ilícito de migrantes

Es la “facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio ya sea financiero u otro beneficio de orden material”.¹³

El tráfico ilícito de migrantes implica:

- Cruce irregular de fronteras,
- Uso de documentos falsos,
- Es voluntario,
- La mercancía es el servicio,
- Es un delito contra el Estado¹⁴.

Explotación

“El uso de coerción y de información errónea para hacer que alguien preste sus servicios, para los propósitos de otra persona en ausencia de consentimiento

¹⁰/ Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

¹¹/ Polonia, Fanny. Asociación de Salud Integral-ASI-. Guatemala.

¹²/ Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Guatemala. Decreto 27-2003 del Congreso de la República. Art. 2.

¹³/ Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Art. 3, inciso a.

¹⁴/ OIM. Op. Cit.

informado y racional. Como mínimo, esto incluye la explotación de la prostitución de terceros, u otras formas de explotación sexual, trabajos forzados o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o extirpación de órganos”.¹⁵

Explotación sexual comercial-ESC-

La “utilización de personas menores de 18 años de edad en actividades sexuales, eróticas o pornográficas, para satisfacción de los intereses y/o deseos de una persona o grupo de personas a cambio de un pago o promesa de pago económico, en especie o de cualquier otro tipo de regalía para la persona menor de edad o para una tercera persona”.¹⁶ Dentro de las distintas manifestaciones de la ESC se encuentran; relaciones sexuales remuneradas, venta y la Trata de niños, niñas y adolescentes –intra país o internacional- con propósitos de carácter sexual, el turismo con fines sexuales, la utilización de personas menores de edad en pornografía –incluyendo internet- y en espectáculos públicos o privados de carácter sexual.¹⁷

Explotación laboral

Utilización de personas en actividades laborales en condiciones contrarias a su dignidad humana, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud así como la servidumbre. La Trata con fines de trabajo forzado incluye a menores de edad y a personas adultas. El trabajo forzado en ocasiones no se considera como forma de explotación, sino como una actividad “normal”. El trabajo infantil doméstico es una forma de esclavitud moderna, que reproduce prácticas antiguas, disfrazadas de ayuda y filantropía.¹⁸

Entrada ilegal de una persona

“Se entenderá el paso de fronteras de una persona sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en un Estado receptor”.¹⁹

Migración regular

Acción que realiza el extranjero que ingresa y permanece en otro Estado, cumpliendo con todos los requisitos legalmente establecidos por ese país.

Migración irregular

Acción que realiza el extranjero que ingresa y permanece en otro Estado o país incumpliendo uno o todos los requisitos legalmente establecidos, sea por el uso de documentos falsos o por el cruce en lugares no autorizados. La migración ocurre fuera

¹⁵/ OIM. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/536>

¹⁶/ Congreso de Yokohama, Japón. 2001.

¹⁷/ Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. Protocolo para la Detección y Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de la explotación Sexual Comercial.

¹⁸/ Existe diferencia entre el trabajo propio de las tareas domésticas y el trabajo infantil doméstico (TID). Este último tiene una connotación de género debido a que frecuentemente es ejercido por niñas. Implica el abandono o la falta de acceso de las niñas a la escuela o actividades educativas y lúdicas necesarias para su desarrollo. Véase, “Una ventana al trabajo infantil doméstico”, OIT. Bogotá, 2004.

¹⁹/ Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Art. 3, b.

de las formas y procedimientos establecidos por los Estados para manejar el flujo ordenado de migrantes en sus territorios, a través y fuera de ellos.

Tráfico internacional de personas menores de edad

Substracción, traslado, retención o tentativa de substracción, traslado o retención, de una persona menor de edad con propósitos o medios ilícitos.²⁰

Víctima

“Se entenderá por víctimas a las niñas, niños y adolescentes que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, incluido lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente, incluida la que proscribe el abuso de poder”²¹. En el caso particular de este protocolo, a su vez se considerará como víctima a todo niño, niña o adolescentes que haya sido involucrado en cualquiera de las formas de explotación sexual comercial.

Violencia contra la mujer

Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado.²² La violencia es la expresión de dominio y opresión que las sociedades patriarcales ejercen sobre las mujeres y las niñas, limitando sus posibilidades de desarrollo y el ejercicio de sus derechos.

5. ANTECEDENTES SOBRE LOS ESFUERZOS IMPULSADOS POR EL ESTADO PARA CONTRARRESTAR LA TRATA DE PERSONAS

Durante años la problemática de Trata de personas no ha sido reconocida

como un flagelo que afecta y deja graves consecuencias a innumerables familias guatemaltecas y a la sociedad en su conjunto.

²⁰/ Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores. Art. 2, b. (1994)

²¹/ Declaración de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder de las Naciones Unidas. Art. 1º.

²²/ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (Conocida como Convención Belém do Pará). Art. 2, b.

Sin duda alguna, la poca información sobre este delito, limitada conciencia para denunciarlo y la falta de una legislación adecuada y eficaz para combatirlo, ha contribuido a su invisibilidad e impunidad.

La acción gubernamental canalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del Viceministerio a cargo de Derechos Humanos y Migrantes, ha generado una serie de iniciativas dirigidas a proteger a la población guatemalteca más vulnerable en cuanto a la Trata de personas. Los esfuerzos impulsados han encontrado su mayor respaldo en la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de personas y sus Delitos Conexos, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Comisión Interinstitucional como instancia de consulta, de gestión y de formulación de iniciativas e impulso de consensos para el combate de la trata de personas, en armonía con el derecho internacional, fue establecida el 2 de julio del 2007. No obstante, su trayectoria de trabajo bajo la denominación de “Grupo Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas” data desde el año 2005. La Comisión está integrada por los Ministerios y Secretarías que estipula su Acuerdo Gubernativo de creación, sin embargo, ha contado con la participación voluntaria de diversas instituciones gubernamentales, del Estado, de organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, comprometido con la prevención y el combate de la Trata de personas, ha realizado esfuerzos dirigidos a la capacitación, tanto de sus funcionarias/os como de otras instituciones gubernamentales vinculadas con la temática. De igual manera el Ministerio, con el apoyo de PASCA/USAID y ECPAT, desde junio 2006 hasta la fecha, ha impulsado y coordinado una campaña de comunicación masiva a nivel nacional para combatir la Trata.

En el plano de la cooperación internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha celebrado diversos memorandos de entendimiento con gobiernos amigos para la protección de mujeres y personas menores de edad víctimas de Trata. Adicionalmente, uno de los esfuerzos relevantes lo constituye la elaboración, en el año 2006, del ‘Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata’. Este instrumento es una herramienta valiosa, en la medida que establece el proceso para la repatriación de las personas menores de edad guatemaltecos/as hacia Guatemala y también el proceso para la repatriación de extranjeros/as hacia su país de origen o residencia permanente, al tiempo que determina las responsabilidades de las instituciones competentes.

Como resultado de alianzas y cabildeo de diversas instituciones públicas, ONGs y de cooperación internacional, un avance en la actualización de la legislación guatemalteca lo constituye el artículo 194 del Código Penal, que tipifica el delito de “Trata de personas”²³ y que tiene su sustento jurídico en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños/as. Otras reformas del Código Penal están en proceso, para hacer efectivas las sanciones respecto del delito de Trata de personas, en sus diversas manifestaciones. De igual manera, una propuesta de ley específica contra la Trata ha sido elaborada y se prevé en el corto plazo su revisión final y consecutiva gestión ante las entidades competentes.

²³/ Responde a la modificación del Código Penal, según decreto 14-2005. El artículo entró en vigencia el 3 de marzo de 2005.

La presente iniciativa de la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico se desarrolló en el marco de la cooperación técnica y financiera de PASCA/USAID y ECPAT a la Comisión Interinstitucional²⁴, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

6. CONTEXTO NACIONAL

Guatemala se caracteriza por su diversidad étnica, multilingüe y pluricultural. De Centroamérica es el país más poblado, con aproximadamente 13.1 millones de personas distribuidas en 22 departamentos y 332 municipios. (INE, nov/ 2006) Casi la mitad de la población es menor de 18 años. También es el país menos urbanizado de la región ya que aproximadamente el 54% de la población vive en el área rural, 23% en la capital y 23% en áreas urbanas secundarias. Su población está constituida por cuatro grupos étnicos principales: mayas, ladinos, garífunas y xincas, siendo los dos primeros los mayoritarios. En el país se hablan 24 idiomas.

El Banco Mundial (2005) considera a Guatemala un país de mediano a bajo ingreso, con un Producto Interno Bruto por persona de USD2, 130. La ONU clasifica a Guatemala como el número 117 de 177 países en términos de desarrollo humano, lo cual indica que dos terceras partes de los países alrededor del mundo tienen mejores condiciones de vida. Su disparidad de ingreso es una de las más altas en América Latina, con 56% del total de su población viviendo bajo la línea de pobreza y alrededor de 16% en extrema pobreza (sobreviviendo con menos de un USD1 al día).²⁵ La extrema pobreza se incrementó de 16% a 22% entre el año 2000 y el 2003, reflejando una tendencia negativa.²⁶ Tendencia que, al parecer se revirtió del 2003 al presente.

La revista Foreign Policy y el Fund for Peace presentaron en el año 2005 su primera edición del índice de Estados fallidos.²⁷ En Latinoamérica la clasificación es encabezada por Haití (10), le siguen Colombia (14), República Dominicana (19), Venezuela (21) y Guatemala (31). Para Guatemala los aspectos críticos se refieren al creciente aumento de la presión demográfica, el desarrollo económico desigual para los diferentes grupos poblacionales, la criminalización o deslegitimación del Estado y extendida violación de los derechos humanos, entre otros. Por ello, el Estado firmó con Naciones Unidas un Convenio para la instalación de una Comisión Internacional contra la Impunidad

En el ámbito económico, hubo un crecimiento de la economía de alrededor del 3.2% y la deuda externa se mantiene manejable. Las remesas provenientes de las personas emigrantes representan el 9.5% del PIB.²⁸

²⁴/ Denominada hasta junio 2007 como "Grupo Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas.

²⁵/ Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-ENCOVI- 2000.

²⁶/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala, 2003.

²⁷/ Se refiere a un estudio que analiza la situación de los países que se encuentran en mayor riesgo de colapso por sus problemas sociales, económicos, políticos y militares.

²⁸/ Banco Central de Guatemala. Consejo Monetario Internacional. Informe 2004/2005.

Aunque ha habido avances en varios indicadores, la desigual distribución de ingresos repercute en las condiciones de vida de los habitantes. La inversión social en los sectores de educación y salud, aún cuando son prioritarios, no se han logrado alcanzar niveles deseables aunque en los últimos tres años, es el país de la región que más ha incrementado su presupuesto en esas áreas.

En educación primaria, la tasa neta de inscripción está sobre 90%, en educación pre-escolar está estancada en 44% y la secundaria es de 29%. Los datos de inscripción esconden disparidades y exclusión por género y etnia. Las tasas de deserción y repetición continúan siendo altas y costosas, revelando la limitada eficacia del sistema escolar desde el primer grado. Sólo tres de cada diez niños y niñas que entran a la escuela primaria alcanzan el sexto grado, y en las áreas de población indígena, sólo lo logran dos de cada diez, aunque son reconocidos los esfuerzos del Ministerio de Educación.

Según la UNICEF, El país tiene el nivel más alto de desnutrición crónica en América Latina, afectando a casi el 50% de niños y niñas menores de cinco años. La aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en mayo del 2005, produjo como uno de los resultados el establecimiento de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), quien actuará en el marco de un Plan de Acción Nacional para el combate a la desnutrición crónica, especialmente en niños de 0-3 años. Asimismo, el programa impulsado por la primera Dama, "Creciendo Bien" está teniendo un impacto altamente positivo en superar las deficiencias en el área rural.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha situado a Guatemala a la cabeza de los países con un mayor número de homicidios de mujeres en América Latina. Desde el año 2000 las cifras de muertes violentas de mujeres no han dejado de crecer en Guatemala. El nivel máximo se puso de manifiesto en 2004 con la muerte de 527 mujeres. El Instituto Nacional de Estadística (INE) da cuenta que en 2000-2004 el total de mujeres asesinadas fue de 1.501. De acuerdo con el INE, en 2002 el 27.6% de las víctimas registradas fueron niñas y adolescentes menores de 18 años y el 42.6% tenía menos de 29 años de edad. Un año más tarde, el 23.2% de las muertes correspondieron a mujeres menores de 18 años y el 33.7% a mujeres de menos de 30. De acuerdo a la Procuraduría de Derechos Humanos, en 2003 el 56.9% de las muertas con violencia fueron niñas, adolescentes y jóvenes menores de 30 años.²⁹ El Enviado Especial para los asuntos de la mujer de la CIDH, Sr. Víctor Abramovich, indicó que hay situaciones muy graves, no sólo por el alto número de homicidios y violencia, sino por la absoluta deficiencia en el sistema de justicia. Expresó que también les preocupa, en particular la violencia contra la infancia.³⁰ En ese mismo lapso, 264 niños fueron muertos en las calles de la ciudad capital.

La cobertura en salud se mantiene en alrededor del 80%, dejando a alrededor de 2.5 millones de guatemaltecos, hombres y mujeres, sin acceso a los servicios de salud, de los cuales muchos viven en áreas indígenas. La tasa de vacunación ha aumentado progresivamente a más del 90%. Las tasas de mortalidad infantil y materna siguen siendo las más altas en Centroamérica y la tercera más alta en América Latina, siendo

²⁹/ García, Diana. Femicidio en Centroamérica. Facetas Visibles y Oscurecidas. Revista Envío, Universidad Centroamericana-UCA-Nicaragua. Diciembre 2005.

³⁰/ Centro de Estudios de Guatemala. Guatemala julio 2006. (Con motivo de la visita del Relator, acompañado con una delegación de la CIDH).

los niños, niñas y mujeres indígenas los más afectados (por ejemplo, la mortalidad materna para mujeres indígenas es de 211 por 100,000, comparada con 70 para mujeres no indígenas).

Las condiciones precarias de vida, conjuntamente con oportunidades limitadas de trabajo son factores que impulsan el alto nivel de migración a la ciudad capital, centros urbanos y al extranjero, especialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica (95% de los 1.2 millones de expatriados – quienes constituyen alrededor del 10% de la población). Mientras que la migración produce aspectos positivos en cuanto al envío de remesas y calidad de vida, también muestra consecuencias negativas en la estabilidad familiar.

La incidencia del VIH/SIDA en la población se estima en 1.1% (ENSMI, 2006). Entre las trabajadoras del sexo, de conformidad con los resultados del Estudio Multicéntrico Centroamericano, es alrededor del 11% (ONUSIDA, 2004). De 1984 al final del 2005, el Programa Nacional ETS/VIH/SIDA reportó 9,199 casos de SIDA. Se estima que existen alrededor de 70,000 casos de VIH, siendo el grupo de edad de 20-24 años el más afectado. Los departamentos con la mayoría de casos incluyen: Guatemala, Escuintla, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Izabal y Retahuleu. Si bien no se puede generalizar un binomio Sida – Trata de personas, es conocido que bajo las condiciones de la Trata, la prevención de infecciones de transmisión sexual es más difícil, especialmente para las personas que son abusadas o explotadas sexualmente.

En Guatemala, las adopciones internacionales han funcionado en gran medida como negocio, sin regulaciones adecuadas, y han generado intereses creados (abogados, médicos, intermediarios). La situación ha contribuido a que el país tenga la tasa per cápita más alta de adopciones internacionales en el mundo. De 1997 a marzo del 2005, un total de 18,628 niñas y niños guatemaltecos fueron adoptados (47% niños y 53% niñas). De enero a noviembre del 2005, el Ministerio Público reportó 2581 adopciones. “Durante 2006 las cifras de adopciones en Guatemala llegaron a los 4,918 casos”.³¹ Los procesos legislativos en el tema han sido lentos. No obstante, un avance significativo fue la enmienda realizada por el Congreso de la República, en mayo del 2007, respecto a la adhesión del Estado de Guatemala al Convenio de La Haya sobre Adopciones. La aprobación de una Ley específica sigue pendiente.

7. MAGNITUD DEL PROBLEMA DE LA TRATA DE PERSONAS

La Trata de seres humanos constituye a nivel mundial un fenómeno social de gran magnitud. Está catalogado como una forma de esclavitud moderna y como una de las más graves afrentas contra la esencia de los derechos humanos a la integridad, la dignidad y la vida de las personas que lo sufren.

A nivel global, se estima que aproximadamente unos 4 millones de personas son víctimas de este atroz delito, “en el que el 80% de las víctimas de Trata de personas son mujeres y niñas, y el 50% de la totalidad lo constituyen niños, niñas y adolescentes”, los cuales en su mayoría provienen de países centroamericanos, que

³¹/ López, Edgar. Siglo XXI. Mayo, 2007.

por su condición de vulnerabilidad facilitan la operación de las redes del crimen transnacional.³² Tales cifras confirman que la explotación de personas menores de edad se intensifica. En todo el mundo, la delincuencia organizada transnacional compra y vende cada vez mayor cantidad de niñas y adolescentes.

Estas redes realizan la Trata de personas como un negocio muy lucrativo, comparable con el trasiego de armas y de estupefacientes, razón que lo coloca en el tercer lugar de “rentabilidad-inversión criminal” del mundo.³³

Guatemala, como el resto de países de la región no está exenta de enfrentar los embates de la Trata de personas. Su posición geoestratégica y condiciones precarias de vida colocan a Guatemala como país de origen, tránsito y destino de presuntas víctimas de Trata internacional de personas. Al interior también se presenta la trata de mujeres, adolescentes y niñas especialmente, quienes son trasladadas de comunidades rurales a ciudades o de una región del país a otra, sobre todo con fines de explotación sexual comercial.

Las principales causas que se han reconocido en el país como origen y razones de la Trata de personas comprenden factores económicos como la pobreza, el desempleo y el endeudamiento; factores sociales y culturales como la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, discriminación por motivos de género en la familia, la cultura patriarcal y adulto-céntrica; factores políticos y legales como la ausencia de legislación apropiada y aplicación de sanciones punitivas más severas; factores internacionales como la creciente feminización de la migración laboral, por un lado, y el endurecimiento de las políticas de inmigración de los países receptores, por el otro.

También intervienen factores que devienen de la exclusión económica y social, expresada en bajos niveles de educación, escasa oferta de trabajo para las personas adultas, lo cual obliga a niñas, niños y adolescentes a insertarse en actividades de generación de ingresos. De igual manera es determinante la insatisfacción de las necesidades básicas familiares y personales, la historia de abusos sexuales, malos tratos, trabajo infantil no remunerado, que incita a niñas, niños y adolescentes a salir de sus comunidades hacia otras regiones del país o a otros países, en busca de oportunidades laborales, sin tener idea de los riesgos que ello implica. Ligado a la problemática de la Trata, aparece el tráfico de personas, fenómeno que, por sí mismo, puede aumentar el riesgo de trata.

El nivel de tolerancia social, la impunidad, el grado disminuido de concientización sobre la corresponsabilidad y solidaridad de la sociedad, evidencian la necesidad de estrategias de prevención, atención y protección integral a las víctimas y la persecución penal contra las y los explotadores.³⁴

Todo lo anterior, aunado a las circunstancias adversas por las que pasa la víctima de Trata de personas, tales como la recepción, captación, transporte, violencia psicológica, privación de libertad, retención de documentos, violación al derecho de

^{32/} Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito /UNODOC/ y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

³³ UNODOC. 2002.

^{34/} En ese mismo sentido debe tenerse presente el delito de “omisión” contemplado en la Legislación Nacional, y que lo comete quien, siendo conocedor de un ilícito no lo denuncia ni actúa.

identidad e integridad, utilización en ocasiones de documentos falsos, e incluso violencia física, coloca a las víctimas en una situación de total vulnerabilidad e indefensión.

Aún cuando las estadísticas incurren a menudo en subregistro, por la falta de información confiable, así como el limitado nivel de denuncia, la magnitud del problema y su reconocimiento se ha hecho tan evidentes que se ha vuelto necesario e ineludible incrementar la labor del Estado para identificar y tipificar este delito, dadas las consecuencias nefastas para las víctimas y el daño social ocasionado. “En noviembre del 2006, la organización Casa Alianza reiteró una denuncia presentada en el 2003, en la que indica que adolescentes de entre 13 y 16 años de edad de nacionalidad colombiana, hondureña, costarricense, salvadoreña, nicaragüense y guatemalteca son utilizadas con fines de explotación sexual en negocios que operan en zonas exclusivas de la ciudad capital bajo la fachada de baños saunas, baños turcos y salas de masaje”.³⁵

La Trata, al igual que otras expresiones de delincuencia organizada, se beneficia de la corrupción y del lavado de dinero, sea éste producto de la misma Trata o de un delito de origen conexo, normalmente de naturaleza organizada y transnacional, como el narcotráfico.

En tal sentido, la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas y planes nacionales, que tengan como fin la prevención, erradicación de la Trata y protección integral de las víctimas de ese delito, impulsadas desde un esfuerzo conjunto entre diversos actores sociales, es un compromiso inexcusable del Estado en su conjunto.

8. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL³⁶

A continuación y de manera referencial se consigna normativa internacional y nacional que brinda el marco de actuación legal, para orientar el accionar del Estado referente al delito de Trata de personas.³⁷

Marco jurídico universal y regional:

1. Carta de las Naciones Unidas (1945)
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
3. Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (v-1951) (*Aún no ratificada por Guatemala*)
4. Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. (1956)
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
6. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (v-1981)

³⁵ Asociación para la Eliminación de la prostitución, Pornografía, Turismo, Tráfico sexual de Niñas, Niños y Adolescentes – ECPAT/Guatemala. Trata de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Guatemala. 2006.

³⁶ La referencia normativa es con carácter ejemplificante, dada la cantidad de legislación internacional, regional y nacional existente, vinculada directa o indirectamente a la Trata de personas. Fuente principal: Protocolo de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes.

³⁷ En algunas legislaciones se hace referencia a Trata de personas y a aspectos relacionados, aunque denominándola “tráfico”.

7. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)
8. Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ratificada por Guatemala en 1990. (Artículo 35)
9. Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (1994) (Ats. 1 y 2) (Aún no ratificada por Guatemala)
10. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (v-1994)
11. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2000)
12. 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- Protocolo de Palermo- (2000) (v-2004-adhesión)
13. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2004)
14. Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y de la acción inmediata para su eliminación y, su recomendación 190 (v-2001) (Art. 3)
15. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía. (v-2002) (Art. 3 inc. a)
16. Resolución de la Asamblea General de la ONU 58/137, titulada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la Trata de personas y proteger a sus víctimas”. (2004)

Marco jurídico entre Centroamérica y México:

1. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) (Arts. 18 y 20)
2. Tratado de Asistencia legal mutua en asuntos penales, entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.
3. Protocolo de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas de Trata. Guatemala. (v-2006)
4. Memorando de entendimiento con la OIT, para la implementación del Programa Internacional para la Erradicación gradual y progresiva del Trabajo Infantil (IPEC)
5. Memorando de entendimiento entre las Direcciones de Migración de la República de México y la República de Guatemala.
6. Memorando de Entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Guatemala para la Protección de las víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes (2005)

Marco jurídico nacional:

1. Constitución Política de la República de Guatemala (v-1986) (Arts. 1,2,3,46)
2. Código Penal (Arts. 191 al 196)

3. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 (Arts. 1,2,50,56)
4. Ley de Migración, Decreto Número 95-98 (Arts. 1,15,105 a 107)
5. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar y su reglamento, Decreto 97 – 96.

9. EJES CENTRALES Y LÍNEAS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Son los elementos esenciales, inexcusables e ineludibles que orientan y circunscriben el ámbito de intervención, en cada una de las áreas temáticas que comprende la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017. Los ejes centrales y líneas de intervención están interrelacionados entre sí, de manera que se complementan, formando en conjunto un planteamiento unificado, dirigido al fortalecimiento institucional, prevención, atención integral, protección y aplicación de justicia, política exterior y cooperación internacional.

❖ Eje político de Fortalecimiento Institucional

A los propósitos de la implementación de la Política Pública y el Plan Nacional de Acción Estratégico, es imprescindible que las capacidades de las instituciones del Estado, incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores, en calidad de instancia que preside y ejerce la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos, sean fortalecidas para cumplir con sus responsabilidades.

Línea de intervención

- ✓ Institucionalización de la Política Pública y Plan Nacional de Acción Estratégico.

❖ Eje político de Prevención

Ha sido concebido a efecto de garantizar el pleno respeto y protección de los derechos humanos de todas las guatemaltecas y guatemaltecos, reconociendo los factores de edad, género y origen étnico. Su proyección tiene como pilar servir de alerta a la sociedad, con mayor énfasis a quienes actúan como garantes de los derechos de las niñas, niños, adolescentes (en atención al interés superior del niño/a) y mujeres, respecto a los inminentes riesgos de la Trata de personas.

Líneas de intervención

- ✓ Conocimiento sobre las implicaciones sociales, económicas y culturales de la Trata de personas, en todas sus manifestaciones.

- ✓ Comunicación social para la sensibilización, prevención y promoción de la denuncia contra la Trata.
- ✓ Medidas institucionales, educativas, sociales y culturales, que sirvan de alertivos a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

❖ **Eje político de Atención Integral a las víctimas de Trata**

Se refiere a todas las intervenciones institucionales encaminadas a conformar un sistema de atención integral que garantice a las personas víctimas de Trata su pronta y adecuada recuperación física, psicológica, asistencia legal y apoyo para su efectiva reintegración social.

Líneas de intervención

- ✓ Sistema de atención integral a víctimas de Trata de personas.
- ✓ Medidas de atención inmediata a poblaciones afectadas por fenómenos de desastres.

❖ **Eje político de Protección y Aplicación de Justicia**

Está inspirado en el cumplimiento de los instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos en materia de Trata de personas y sus delitos conexos, que sirven de base para que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar a los habitantes de la República, la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral, para la realización del bien común.

El enfoque de derechos humanos de las víctimas de Trata constituye el centro de la labor institucional para brindar protección integral, con miras a la persecución penal de los responsables del delito, reparación de los daños y restitución de derechos a las víctimas.

Líneas de intervención

- ✓ Readecuación de la normativa interna, acorde a los estándares internacionales y a las prioridades nacionales, relativas a la Trata de personas.
- ✓ Protección integral a las víctimas de Trata de personas.
- ✓ Persecución penal para la aplicación del sistema punitivo.

- ✓ Medidas de carácter civil, que brinden reparación civil y restitución de derechos a todas las víctimas de Trata de personas.

❖ **Eje de Política Exterior y Cooperación Internacional**

Busca armonizar el marco normativo interno, en apego a los estándares internacionales de derechos humanos relativos a la Trata de personas, a fin de cumplir con los compromisos derivados de sus relaciones con los Sistemas Universal e Interamericano de los derechos humanos, entre otros. También prevé establecer alianzas con entidades catalizadoras que tienen una función clave de cooperación para la prevención, protección de las víctimas y persecución de los responsables del delito de Trata, al tiempo de considerar la participación del Estado en iniciativas que permitan potenciar su capacidad interna.

Línea de intervención

- ✓ Fomento de la cooperación bilateral y multilateral.
- ✓ Participación externa, para el fortalecimiento de la capacidad institucional.