



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAVADO DE DINERO Y TRATA DE PERSONAS EN EL MARCO DEL  
GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI): UNA  
PERSPECTIVA COMPARADA MÉXICO – ESTADOS UNIDOS

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:  
KATIA CYNTHIA MÉNDEZ CASTRO

TUTOR: DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Lavado de dinero y trata de personas en el marco del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI): Una perspectiva comparada México-Estados Unidos.

## Contenido

Introducción.....	1
1. Los estudios de seguridad en Relaciones Internacionales y la securitización del lavado de dinero en el marco del G-7 .....	11
1.1 Transición del paradigma de seguridad. ....	13
1.2 Las nuevas amenazas.....	21
1.3 La amenaza del lavado de dinero en el discurso político de la Unión Americana. ....	28
1.4 La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. ....	33
1.5 El lavado de dinero como amenaza desde la perspectiva europea. ....	36
1.6 Convergencia de la visión para el combate al lavado de dinero en el marco del Grupo de los 7 (G-7).....	41
2. La securitización de la trata de personas en el ámbito internacional y propuestas del Grupo de Acción Financiera Internacional para atender el lavado de dinero proveniente de la trata de personas.....	49
2.1. La trata de personas como un aspecto de la delincuencia organizada transnacional. ....	50
2.2. La trata de personas como amenaza desde la perspectiva estadounidense.....	57
2.3. Instrumentos internacionales contra la trata de personas.	
2.3.1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. ....	73
2.3.2. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. ....	78
2.3.3. Otros tratados internacionales que atienden el problema de la trata de personas. ....	82
2.4. Medidas propuestas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas. ....	86
2.5 Tendencias en el combate al lavado de dinero relacionado con la trata de personas en el marco de la OCDE. ....	93

3. Aplicación de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas en Estados Unidos y México: Una perspectiva comparada. (2000-2014)	100
3.1. Estados Unidos: Aplicación de las medidas sugeridas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.	102
3.1.1. Penalización del delito de trata y lavado de dinero.	103
3.1.2 Estadísticas.	106
3.1.3 Enfoque judicial	111
3.1.4. Cooperación entre agencias nacionales y la cooperación internacional en materia de asistencia jurídica mutua.	111
3.1.5. Unidad de Inteligencia Financiera y lavado de dinero	115
3.2. México: Aplicación de las medidas sugeridas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.	119
3.2.1. Penalización del delito de trata de personas y lavado de dinero.	122
3.2.2. Estadísticas	125
3.2.3. Enfoque Judicial	132
3.2.4. Cooperación entre agencias nacionales y la cooperación internacional en materia de asistencia jurídica mutua.	137
3.2.5. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y lavado de dinero.	145
3.2.6. Análisis de perspectiva comparada de la aplicación de las medidas propuestas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas en Estados Unidos y México.	151
Conclusiones	161
Bibliografía	167

### *Abreviaturas*

APG	Grupo Asia Pacífico
CATW	Coalición contra la Trata de Mujeres
CATWLAC	Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niños en América Latina
DHS	Departamento de Seguridad Interna
EAG	Grupo Euroasiático
ESAAMLG	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FBI	Oficina Federal de Investigación
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FINCEN	Red para la Procuración de Justicia en Delitos Financieros
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7	Grupo de los Siete
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
HSI	Investigación de Seguridad Interna
ICE	Servicio de Inmigración y Aduanas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MENAFATF	Grupo de Acción Financiera del Norte de África y Medio Oriente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
PICW	Consejo Interagencial de Mujeres del Presidente

RI	Relaciones Internacionales
SAR	Reporte de Transacción Sospechosa
STAMP Project	Proyecto de bienes, dinero e ingresos de contrabandistas y traficantes
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>USAO's</b>	Oficinas de los Procuradores de los Estados Unidos

# Introducción

El lavado de dinero es el medio por el que la delincuencia organizada puede disponer de recursos obtenidos de manera ilícita a través de una multiplicidad de delitos, que han contribuido a que México se encuentre sumergido en una violencia sin precedente histórico.

Tan sólo el número de personas asesinadas en nuestro país resulta un indicador de la violencia desatada en años recientes. Cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan que entre diciembre de 2012 y febrero de 2016 ocurrieron 59 mil 289 asesinatos en México. Durante 2013 se cometieron 18 mil 447 homicidios dolosos; en 2014 se registraron 17 mil 324 asesinatos, mientras que en 2015 la cifra ascendió a 18 mil 664 asesinatos<sup>1</sup>.

Sin embargo, estas cifras contrastan con la información de fuentes periodísticas como el Semanario Zeta que –con base en registros hemerográficos, Servicios Forenses e Institutos Forenses en los Estados– afirma que entre el 1º de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2015, sucedieron en el país 65 mil 209 homicidios dolosos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Información consultada el 21 de marzo de 2016. Consultar en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

<sup>2</sup> **Adela Navarro Bello y Rosario Mosso Castro, "Van 65 mil 209 ejecutados en 3 años: Semanario Zeta", consultado el 21 de marzo de 2016 en:** <http://aristeguinoticias.com/2501/mexico/van-65-mil-209-ejecutados-durante-el-gobierno-de-eqn-no-56-mil-semanario-zeta/>

Si bien las cifras proporcionadas no especifican el número de asesinatos cometidos por la delincuencia organizada, sí nos muestra que la violencia en nuestro país se ha incrementado en años recientes.

Al respecto, el tratamiento del problema del lavado de dinero en el marco del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) –creado por el Grupo de los Siete en 1989– se ha convertido en el único modelo en el orbe. Dicho modelo no ha logrado detener el flujo de recursos que permiten a las organizaciones delictivas subsistir y reproducirse, en detrimento de la seguridad y bienestar de la población y del Estado mismo.

Resulta relevante identificar, desde la construcción misma del lavado de dinero como amenaza internacional, el tratamiento que ha recibido a través del organismo creado para la atención de esa amenaza, a saber el GAFI, promovido desde la perspectiva de seguridad del G-7 y en especial de los Estados Unidos de América. Considero que en la génesis de esta construcción del lavado de dinero como amenaza, pueden haberse dejado de lado elementos de análisis que han impedido dimensionar adecuadamente este ilícito, así como darle un tratamiento adecuado.

El discurso dominante del G-7 en la materia ha privilegiado los temas de las agendas internas de sus países miembros y prestado escasa atención a delitos que afectan a un mayor número de países. Por ejemplo, en el marco del GAFI se ha puesto especial atención al narcotráfico y al terrorismo. El primero es considerado como el más extendido en el ámbito internacional, mientras que el segundo afecta



a un número más reducido de países, si bien esto no le resta la gravedad y el impacto que han tenido para el mundo entero. Sin embargo, delitos como la trata de personas no ha recibido el mismo sentido prioritario que los otros dos, a pesar de que se estima que es el segundo delito en importancia que afecta de forma severa a países como México, solo después del tráfico de drogas.

Más que explicar el discurso soterrado de la trata de personas en el ámbito del GAFI, la idea sería impulsar el tema en la agenda prioritaria no sólo de este organismo sino en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con lo cual podrían vencerse algunas resistencias en el interior de los países, debidas a intereses particulares.

Esta investigación se realiza con base en la perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales, donde la seguridad se define a través de la percepción **de la "amenaza"**. Alexander Wendt señala que **"la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos. Los estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no."**<sup>3</sup> En este sentido, la amenaza no se define exclusivamente por la anarquía y la distribución de poder, sino que depende también de **"las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas...sus concepciones de sí mismo y de los demás"**<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Alexander Wendt, **"La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder"**, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 1, (Marzo 2005): 6.

<sup>4</sup> Wendt, Alexander, **"La anarquía es lo que los estados hacen de ella,"** Op. Cit. p.6.

Visto desde la perspectiva constructivista, el lavado de dinero es una preocupación de seguridad expresada en el discurso con el fin de lograr una respuesta, de convertirla en una amenaza en el sentido que le da Ole Wæver:

**“La securitización es un proceso discursivo y político, a partir del cual se construye un entendimiento intersubjetivo dentro de una comunidad política, con el fin de tratar algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia valorado, para así hacer un llamado urgente sobre medidas excepcionales, y hacerle frente a las amenazas”.**<sup>5</sup>

El planteamiento anterior relacionado con la totalidad de los delitos que implican el lavado de dinero llevaría a un trabajo interminable. Es por esta razón que la presente investigación se centrará exclusivamente en el delito de lavado de dinero relacionado con la trata de personas.

La elección del delito a revisar en este trabajo, obedeció a que el GAFI se originó teniendo como principal objetivo rastrear y decomisar las ganancias ilícitas del narcotráfico con el fin de atacar y abatir a las organizaciones de la delincuencia organizada dedicadas a éste ilícito. Se tiene especial interés en el análisis de la trata de personas, porque constituye uno de los delitos que más afecta a México y contra el cual no se ha trabajado tan arduamente en el marco del GAFI, tal vez porque no

---

<sup>5</sup> Ole Wæver, “The Changing Agenda of Societal Security,” en *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*, eds. Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring, Czesław Mesjasz et al. (Berlín, Springer-Verlag, 2008): 582.

constituye un aspecto de la agenda de seguridad tan apremiante para los creadores y promotores del organismo internacional contra el lavado de dinero en revisión.

Los países de análisis que se proponen como objetos de estudio cumplen con la característica de participar en el GAFI.

Las medidas del GAFI contra el lavado de dinero constituirían la variable independiente, mientras que la variable dependiente sería la aplicación de estas medidas por parte de los Estados Unidos y México. Esta aplicación se dividirá en:

1. Existencia y confiabilidad de las estadísticas relativas al delito de trata de personas.
2. Enfoque judicial: En qué medida el delito de trata es abordado de forma independiente a otros delitos, como la migración ilegal o la prostitución, por lo **que no es investigado, lo cual genera un esquema de "bajo riesgo – alta recompensa"**.
3. Cooperación entre países: El intercambio de información, el congelamiento y decomiso de bienes producto del lavado de dinero proveniente de la trata de personas puede contribuir a evitar este último ilícito.
4. Priorizar esfuerzos legislativos y de inversión de recursos en organismos gubernamentales contra el lavado de dinero proveniente de la trata de personas.

Con base en lo anterior, se propone el análisis comparativo de la aplicación de estas medidas en:

*Estados Unidos:* Miembro del GAFI, del Grupo Asia Pacífico (APG), y observador del Grupo Euroasiático (EAG), el Grupo contra el Lavado de Dinero de África del Sur y del Este (ESAAMLG), del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), del Grupo de Acción Financiera Internacional del Norte de África y Medio Oriente (MENAFATF por sus siglas en inglés).

Es uno de los principales precursores y promotores del GAFI, cuya agenda nacional de seguridad parece introducirse casi de manera transparente en las directrices de dicho organismo, tal como ha sucedido con el combate al tráfico de drogas y el terrorismo.

El informe es sobre trata de personas elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) lo clasifican entre los países de baja incidencia en el ilícito de trata de personas.<sup>6</sup>

*México:* Pertenece al GAFI y al GAFISUD. Es una de las naciones más afectadas por el tráfico de drogas y, de acuerdo con la ONU, es uno de los países con alta incidencia de trata de personas.

La temporalidad de la investigación va del año 1989 –cuando se crea el GAFI– hasta el año de 2014. Se sigue un orden diacrónico en los capítulos 1 y 2, es decir, que se revisa cómo han cambiado los conceptos de seguridad y la atención a la trata

---

<sup>6</sup> UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2014 (United Nations publication, Sales No. E.14.V.10).

de personas a través del tiempo. A diferencia de los dos primeros capítulos, en el capítulo 3 se hace un estudio sincrónico, lo que nos permitirá dar una perspectiva comparada de la atención que el lavado de dinero relacionado con la trata de personas ha tenido en México y los Estados Unidos en la actualidad, con base en los parámetros de aplicación ya definidos en esta introducción.

Entre las principales limitaciones para esta investigación se encuentran las fuentes estadísticas, ya que sólo existen aproximaciones en torno a la cantidad de dinero que se lava en el mundo con variaciones importantes en los estudios que realizan diversos países e instituciones sobre este tema.

Otra de las limitaciones es que la aplicación de las medidas del GAFI en los diferentes países no es tan directa, pues obedece a las características del ámbito normativo de cada país.

La pregunta de investigación a lo largo de este trabajo fue:  
¿Cómo ha sido el proceso de securitización del lavado de dinero en el marco del GAFI y cuál ha sido su influencia en la política de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos que atiende este ilícito en los ámbitos normativo, institucional y de procuración de justicia relacionados con la trata de personas durante el período 1989-2014?

Preguntas específicas:

- ✚ ¿Cuál fue el proceso mediante el cual el lavado de dinero se securitizó en el marco del GAFI?
- ✚ ¿Corresponde la agenda de seguridad de los países del G-7 y del GAFI con las agendas de seguridad de organismos más plurales como la ONU?
- ✚ ¿Qué influencia han tenido las políticas contra el lavado de dinero promovidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en las políticas para la atención de este ilícito en México y los Estados Unidos de América?
- ✚ ¿Cuáles han sido los resultados de las políticas públicas puestas en marcha por los países en estudio con relación a los estándares establecidos por el GAFI? A saber:

- Estadísticas confiables sobre el problema de la trata de personas;
- Atención judicial a la trata de personas como un delito independiente de la migración ilegal;
- Cooperación internacional para el intercambio de información que permita el congelamiento y decomiso del dinero producto de la trata de personas;
- Priorizar esfuerzos legislativos y de inversión en instituciones de gobierno dedicadas a combatir el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.

La hipótesis de este trabajo es la siguiente:

La securitización del lavado de dinero por parte del Grupo de los 7 (G-7) en el marco del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), generó un

modelo para combatir este ilícito que ha tenido una influencia preponderante en la política de sus países miembros en la materia, con algunos resultados en los ámbitos normativo e institucional, pero con escasa efectividad en procuración de justicia y en el abatimiento del número de víctimas de la trata de personas en México y los Estados Unidos.

El GAFI constituye la unidad de análisis de este estudio, porque un primer acercamiento empírico indicó que los procesos tanto de securitización como de difusión de políticas contra el lavado de dinero hacia los Estados Unidos y México pasan por ese organismo.

Las unidades de estudio son las políticas estadounidense y mexicana derivadas de la adopción de las medidas del GAFI contra el lavado de dinero en relación con la trata de personas.

Este estudio de caso tiene un carácter interpretativo, ya que utiliza la teoría constructivista para aclarar el caso, además de ser instrumental, porque pretende alcanzar una comprensión más desarrollada del problema.

Asimismo, tiene perspectiva comparada, ya que se centra en el proceso de securitización del lavado de dinero en el GAFI y su influencia en dos países americanos. Se trata de una investigación cualitativa que incluirá información cuantitativa de apoyo que permita ilustrar algunos aspectos de la misma.

Esta investigación se divide en tres capítulos:

El capítulo 1 incluye una breve revisión de los estudios de seguridad en Relaciones Internacionales y explica el enfoque constructivista con el que se realizó esta investigación. También se presenta un análisis del proceso de securitización del lavado de dinero en el marco del G-7.

En el segundo capítulo se explica el proceso de securitización del problema de la trata de personas en el ámbito internacional y las propuestas del GAFI para atender el lavado de dinero proveniente de la trata de personas.

A lo largo del capítulo 3 se analiza la respuesta de México y los Estados Unidos a las medidas propuestas por el GAFI para atender la trata de personas vinculada con el lavado de dinero y se hace una comparación entre las medidas adoptadas por ambos países.



# 1. Los estudios de seguridad en Relaciones Internacionales y la securitización del lavado de dinero en el marco del G-7

La disciplina de las Relaciones Internacionales (en adelante RI) ha estudiado el **concepto de "seguridad" con diferentes enfoques surgidos a lo largo del tiempo para** explicar la cambiante realidad mundial, desde un enfoque tradicional de la seguridad como una amenaza militar y pasando por la seguridad multidimensional, este concepto engloba hoy una amalgama de amenazas económicas, políticas, medioambientales y de seguridad humana.

El concepto de seguridad para las RI tiene una importancia nodal, no sólo **porque ha sido empleado para "justificar la suspensión de libertades civiles, hacer la guerra y relocalizar recursos de forma masiva"**<sup>7</sup> –tal como lo señalaba David A. Baldwin en 1997– **sino también porque es "una idea organizativa sobre los distintos** fenómenos de la globalización, desplegando un programa de investigación que va más allá de las presunciones realistas del poder militar o de los principios idealistas de la **investigación por la paz"**<sup>8</sup>, en opinión de Gabriel Orozco.

La visión tradicional del concepto de seguridad aportada por el realismo y el neo-realismo fue preponderante desde finales de la década de 1940 y hasta 1989, período en el que dominó el discurso político de las naciones del orbe que se tradujo en acciones de seguridad nacional y militar.

---

<sup>7</sup> David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies* No. 23 (1997) 5-26.: 9.

<sup>8</sup> Orozco, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales" ; *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, Núm. 72 (2006) 161-180: 1.

El realismo abreva de diversos autores clásicos, entre los que destaca el filósofo inglés Thomas Hobbes, quien en su libro **"El Leviatán"**, imaginó cómo sería la vida en un estado de naturaleza donde el hombre fuera completamente libre. **Sobre el particular afirmó: "El Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento "racional" de su Seguridad Colectiva".**<sup>9</sup> Es en este marco de ideas que Hobbes justifica y explica la existencia del Estado: **"Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil".**<sup>10</sup> Para Hobbes el Estado es el referente de la seguridad.

De estas ideas hobbesianas se desprende que la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. Una muestra de esta **visión fue la definición de "seguridad nacional" creada en 1948** –durante la confrontación bipolar– **por el diplomático estadounidense George Kennan: "la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras".**

**Otro representante de este enfoque, Walter Lippman afirmaba: "...una nación es segura en la medida en la que no se encuentra en peligro de tener que sacrificar**

---

<sup>9</sup> Thomas, *Leviatán o la material forma y poder de una república eclesiástica y civil* (México, Fondo de Cultura Económica, 1960): 88.

<sup>10</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 76.

sus valores fundamentales, si quiere evitar la guerra, y es capaz, en caso de ser amenazada, de mantenerlos por la victoria en tal guerra".<sup>11</sup>

Durante la Guerra Fría, los estudios de seguridad se relacionaban principalmente con el aspecto militar: "Si la fuerza militar era relevante en un asunto, era considerado un tema de seguridad; y si la fuerza militar no era relevante, el tema era consignado a la categoría de baja política."<sup>12</sup>

La visión tradicional de seguridad como "ausencia de amenazas existenciales de un Estado proveniente de otros Estados"<sup>13</sup> comenzó a cambiar hacia finales de la década de 1980, dando un giro de las dimensiones territoriales, físicas y políticas, hacia una perspectiva ampliada, empujada principalmente por el fin de la guerra fría y el proceso de globalización.

### 1.1 Transición del paradigma de seguridad.

En el contexto de la desintegración de la Unión Soviética, el surgimiento de nuevos estados independientes y la sensible disminución de la amenaza de una confrontación militar Este-Oeste que dominó el escenario de conflicto mundial en la era bipolar, el poder militar se convirtió en una herramienta menos útil para la solución de la problemática internacional. Emanuel Adler y Michael Barnett refieren:

---

<sup>11</sup> Walter Lippman; *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston, Little, Brown and Co., 1943): 51.

<sup>12</sup> David A. Baldwin, "The Concept of Security", 9.

<sup>13</sup> Harald Müller, "Security Cooperation", en *Handbook of International Relations*, Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (Londres, Sage, 2002): 369.

**“Mientras que alguna vez seguridad supuso seguridad militar, ahora los estados están identificando “nuevos” temas de seguridad que giran en torno a preocupaciones económicas, medio ambientales y el bienestar social y que han cesado de preocuparse ellas mismas por las amenazas militares de otros dentro de una comunidad”.**<sup>14</sup>

Por lo que se refiere a la globalización, Robins<sup>15</sup> refiere que ésta se caracteriza por los siguientes aspectos:

- 1) Proceso productivo de las corporaciones transnacionales,
- 2) Establecimiento de redes globales de información y comunicación;
- 3) Surgimiento de “ciudades mundiales” o “ciudades globales”; y**
- 4) Desarrollo de una cultura comercial global (cine, televisión, música, moda) que se asocia con los flujos de turismo, migración y refugiados,

Robins afirma que, si bien se ha registrado una tendencia hacia una homogeneización cultural en el ámbito global, también se ha presentado una revitalización de culturas e identidades nacionales, como sería el caso del país Vasco. Según Robins:

**“La globalización ocurre como un proceso contradictorio e irregular, que implica nuevos tipos de polarizaciones (económicas, sociales y culturales) en**

---

<sup>14</sup> Emanuel Adler y Michael Barnett, *Security Communities*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1998): 4.

<sup>15</sup> Kevin Robins, **“Globalization”, en** *The Social Science Encyclopedia*, Adam Kuper y Jessica Kuper, (Londres-Nueva York, Routledge, 1996): 345.

un rango de escalas geográficas. El encuentro y posible confrontación de valores sociales y culturales son una consecuencia inevitable. Tenemos una economía y una cultura global: sin embargo, no tenemos instituciones **políticas globales que pueden mediar el encuentro y la confrontación.**"<sup>16</sup>

Por su parte, Anthony Giddens señala que la globalización es un fenómeno en el cual no sólo se producen interrelaciones sociales complejas de índole económica, sino que se presenta en distintos ámbitos como lo son el político, social, tecnológico y cultural.<sup>17</sup>

Asimismo, Giddens refiere la existencia de cuatro dimensiones de la globalización<sup>18</sup>:

- 1) El sistema de los Estados-nación;
- 2) La economía capitalista mundial;
- 3) La división internacional del trabajo; y
- 4) El orden militar mundial.

Giddens sugiere que el proceso de globalización es parte esencial de la **modernidad** y que **"la modernidad es inherente a la globalización"**. La globalización es entonces la intensificación de las relaciones sociales que unen localidades

---

<sup>16</sup> Kevin Robins, "Globalization", 345.

<sup>17</sup> Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas* (España, Taurus, 2001): 18

<sup>18</sup> Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge, Polity, 1993): 300.

distantes, de tal forma que lo local es determinado por eventos ocurridos a muchos kilómetros de distancia, y viceversa.

**“La transformación global es tanto una parte de la globalización como una extensión lateral de las conexiones sociales a través del tiempo y del espacio. Así, quien sea que estudie a las ciudades hoy, en alguna parte del mundo, debe ser consciente de que lo que pasa en una colonia local es probable que haya sido influenciado por factores –como las divisas y las comodidades que ofrecen los nuevos mercados y productos– operacionales a una distancia indeterminada de la colonia por sí misma”.**<sup>19</sup>

Al hablar de la delincuencia transnacional obliga a tener en cuenta no sólo las estrechas relaciones sociales sino también la progresiva intensidad y velocidad de las interconexiones globales y su creciente impacto en los desarrollo locales.<sup>20</sup>

El término *glocalización*, creado por Robert Son, se usa con frecuencia para describir el entrelazamiento de lo global y lo local. Desde esta perspectiva, no pueden tratarse como dos entidades diferentes. Constituyen una nueva síntesis que comprende elementos tanto transnacionales como locales. Un ejemplo es el argumento de Hobbs y Dunninghan<sup>21</sup> **sobre la relevancia de las “organizaciones glocales del crimen” según el cual subrayan “la importancia del contexto local en un**

---

<sup>19</sup> Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, 67

<sup>20</sup> David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Peranton, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture* (Polity Press, Cambridge, 1999): 67

<sup>21</sup> **Dick Hobbs y Colin Dunninghan, “Glocal Organised Crime: Context and Pretext”, en Vincenzo Ruggiero, Nigel South e Ian Taylor, *The New European Criminology. Context and Pretext* (Routledge, Nueva York, 1998): 289.**

ambiente en el que las redes criminales funcional". Por su parte, Thomas Hylland Eriksen escribe sobre el proceso global y sus fenómenos:

**"Sólo se están introduciendo tan dentro como la gente invierte en ellos por su contenido, mismo que únicamente es activado a través de procesos sociales. El punto puede parecer trivial, pero aún así puede fácilmente pasarse por alto si sólo observamos a "lo global" como un espíritu del tipo del mundo de Guilligan apareciéndose sobre y más allá de las vidas humana. Lo global únicamente existe para extender lo que ha sido creado a través de los límites externos de la vida social".<sup>22</sup>**

Emilio Daniel Cunjama López<sup>23</sup> señala que **"este acercamiento aporta mucho a las complejidades tanto de lo contemporáneo de la acción social como de las transformaciones de las modalidades de la política cultural, penal y otras adaptaciones del cambio global". Afirmar "que la delincuencia organizada transnacional no se escapa de esta "glocalización", en la cual las interconexiones globales se perciben en los efectos locales de la dinámica criminal organizada. Las cadenas de mando globales se resiente en el espacio local, igual que se ejecutan las políticas internacionales que han creado las organizaciones criminales, así como las dinámicas locales. De tal manera ocurre, por ejemplo, con la pérdida de una plaza o ruta en el contexto del narcotráfico, pues ello repercute en las dinámicas globales."**

---

<sup>22</sup> Thomas Hylland Eriksen (ed.). *Globalisation. Studies in Anthropology. Anthropology, Culture and Society*, (Universidad de Michigan, Pluto Press, Londres, 2003):5.

<sup>23</sup> Emilio Cunjama López, *Globalización y delincuencia organizada transnacional: una perspectiva criminológica*. (INACIPE, 2006): 26.

Cunjama López afirma: “Los problemas propios de las sociedades actuales obedecen a las características de las interconexiones globales”.<sup>24</sup>

“Los cambios en la soberanía del Estado llegaron, significativamente, no sólo desde la creciente interconectada y autónoma economía global sino desde la economía ilícita global. El crecimiento de las oportunidades ilícitas e ilegales ha sido, según algunos estudiosos, parte esencial de la globalización y de la **irregularidad de las economías nacionales.**”<sup>25</sup>

De acuerdo con Ulrich Beck<sup>26</sup>, la globalización implica el surgimiento de una sociedad mundial contradictoria sin un Estado mundial ni un gobierno global.

Por su parte, William F. Wechsler, en su paradigmático artículo *Follow the Money* –publicado en el 2001 en *Foreign Affairs*<sup>27</sup>– menciona el impacto de la globalización en problemas ya existentes, como el lavado de dinero, la evasión fiscal y los bancos deshonestos. Afirma que la operación internacional de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y armas, así como los grupos terroristas y las organizaciones de la delincuencia común se intensificó a partir de la evolución de nuevas tecnologías que permitieron las transferencias electrónicas y muchas otras operaciones de difícil rastreo.

---

<sup>24</sup> Emilio Daniel Cunjama, 32.

<sup>25</sup> Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (México, Siglo XXI Editores, México, 2001):3.

<sup>26</sup> Ulrich Beck, *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Buenos Aires, Paidós, 1998):29.

<sup>27</sup> William F. Wechsler, “Follow the Money”, *Foreign Affairs* (Julio/Agosto 2001): 43.



Estos cambios registrados en el ámbito internacional que ya no podían ser explicados en el marco de la teoría tradicional de las RI, abrieron paso a la revisión del concepto de seguridad que refiere a los cuestionamientos realizados por Arnold Wolfers ya en 1962<sup>28</sup>: ¿Seguridad para quién?: el individuo, el Estado, el sistema internacional. ¿Seguridad para qué valores?, ya que tanto los individuos, los estados u otros actores sociales tienen diversos valores que pueden enfocarse en la seguridad física, económica o alguna otra.

**Wolfers distingue dos componentes de la seguridad: "seguridad, en su sentido objetivo mide la ausencia de amenazas ante valores adquiridos; y en el sentido subjetivo, la ausencia de miedos que estos valores pudieran ser atacados".**<sup>29</sup>

El sentido objetivo de la seguridad se refiere entonces a la ausencia de peligros específicos, vulnerabilidades, desafíos y riesgos, hacia dimensiones espaciales (políticas, militares, económicas, sociales, ambientales) y objetos de referencia (internacional, nacional, humana, de género), así como sectores (sociedad, energía, alimentos, agua, salud, transporte). En el sentido subjetivo, seguridad se refiere a la ausencia de preocupaciones que se expresan mediante políticos, medios masivos, científicos o simplemente, por la gente.

---

<sup>28</sup> William F. Wechsler, "Follow the Money", 43.

<sup>29</sup> Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", en *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1962): 147.

La búsqueda de nuevos enfoques con nuevos referentes de seguridad puede rastrearse en la búsqueda de un Nuevo Orden Internacional en la década de 1970, cuando se hablaba de “bienestar” y “derechos humanos” que formaban parte de “la agenda de desarrollo internacional”.

“Desde 1974 los países en desarrollo habían conseguido que la Asamblea General aprobara, mediante la resolución 3202, el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, que contenía planteamientos sobre la mayoría de las áreas de la cooperación económica internacional”.<sup>30</sup>

Hacia la década de 1980, el Informe Brandt de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señalaba la necesidad de ampliar el concepto de seguridad para atender asuntos de bienestar y desarrollo. Sin embargo, tanto las gestiones en el marco de la ONU como las propuestas del Informe Brand tuvieron escasos resultados.

Para 1983, Richard Ullman escribió “*Redefining Security*”, un artículo en el que criticaba acremente lo que consideraba lo “excesivamente estrechos y excesivamente militares términos” en los que se planteaba la seguridad nacional de los Estados Unidos de América desde la década de 1940 y la falta de capacidad de

---

<sup>30</sup> Sergio Rivas Farías, “¿A quién sirve realmente el Informe Brand?”, en *Comercio Exterior*, vol.31, núm. 7, (México, julio de 1981): 805.

los líderes políticos de esa nación para encontrar “otros medios de influencia” que esa nación pudiera emplear más allá de sus fronteras. Este analista afirmaba:

“...definir la seguridad nacional meramente (o incluso principalmente) en términos militares expresa una profunda falsa imagen de la realidad. Esa imagen falsa es doblemente engañosa y por lo tanto doblemente peligrosa. Primero, ocasiona que los estados se concentren en las amenazas militares e ignoren otras que quizá son peligros más perjudiciales. Por consiguiente, reduce su seguridad total. Y segundo, contribuye a la militarización generalizada de las relaciones internacionales que en el largo plazo sólo puede **incrementar la inseguridad global**”.<sup>31</sup>

Es así que las agendas de seguridad de los países del orbe incluyeron nuevas amenazas, como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y otros temas relacionados con la pobreza, las migraciones y las pandemias. Nuevas perspectivas de seguridad como la multidimensional consideraron actores adicionales al Estado, como los individuos, las organizaciones internacionales, regionales y los grupos organizados.

## 1.2 Las nuevas amenazas.

---

<sup>31</sup> Richard Ullman, “Redefining Security”, en *International Security*, vol. 8, no. 1, (1983): 11.

Gabriel Orozco señala que los conceptos que tradicionalmente guiaron el análisis de la política internacional fueron el poder y la investigación por la paz, asociados principalmente con los enfoques realistas e idealistas. Sin embargo, estos conceptos han perdido fuerza como articuladores del debate en los estudios internacionales.

**Orozco afirma: "...cada vez más, la Teoría de las Relaciones Internacionales se está enfocando hacia el concepto de seguridad como guía de interpretación de la dinámica del sistema"**<sup>32</sup> con diferentes objetos referentes de la seguridad:

El objeto referente de la seguridad		
Objeto referente	Contenido	Postuladores
El Estado.	Soberanía y poder Integridad territorial.	Realismo y neorrealismo.
Colectividades o Grupos.	Identidad societal.	Constructivismo.
El individuo.	Supervivencia, bienestar.	Nuevos enfoques. Teorías críticas.
Fuente: Tabla adaptada por Gabriel Orozco de la elaborada por Møller Bjørn. "Conceptos sobre la seguridad: nuevos riesgos y desafíos". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, No. 143 (octubre-diciembre 1996). Pág 769-792.		

Desde la perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales la seguridad se define a través de la percepción de la "amenaza". Alexander Wendt señala:

<sup>32</sup> Gabriel Orozco, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales,162.

**“... la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos. Los estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no.”**<sup>33</sup> En este sentido, la amenaza no se define exclusivamente por la anarquía y la distribución de poder, sino que depende también de **“las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas...sus concepciones de sí mismo y de los demás”**<sup>34</sup>

Estas concepciones de sí mismo que tiene el Estado constituyen sus diversas identidades, que son a su vez las que definen sus intereses. Añade Wendt:

**“Los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones”.**<sup>35</sup>

Así la teoría constructivista de las RI no concibe la amenaza a la seguridad como única e inevitable, sino como una realidad intersubjetiva que depende de la percepción de los Estados. No como algo dado e inmutable, sino que se transforma de acuerdo con los intereses y acciones de los Estados. En este sentido, su seguridad se basará en la capacidad para fortalecer lazos de identidad que permitan una mayor

---

<sup>33</sup> Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, 6.

<sup>34</sup> Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella”, 6.

<sup>35</sup> Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella”, 7.

cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces para solucionar los conflictos.

El referente central de la seguridad –con base en la teoría constructivista– es la identidad ya sea de grupos, de colectividades o de instituciones que en el proceso de sus relaciones hayan constituido lazos infranqueables que determinan su posición y papel en el sistema. De este modo, el referente de la seguridad no se reduce a un solo contenido **y esta visión “ampliacionista”, característica que** parece ser aún un tema no resuelto de las RI. Puede ser tan extensa o reducida como las prioridades de la agenda política de uno o varios Estados en busca de atender una realidad específica.

Al respecto, la Escuela de Copenhague<sup>36</sup> considera cinco dimensiones ampliadas de seguridad: militar, política, económica, societal y ambiental; objetos de referencia (seguridad ante quién) y los niveles de interacción o análisis (profundización: internacional, regional, nacional, grupos domésticos organizados o movimientos sociales, familias e individuos).

Desde la perspectiva constructivista, el lavado de dinero podría considerarse como una preocupación de seguridad expresada por políticos y medios masivos, entre otros, como una amenaza en el sentido que le da Ole Wæver como un proceso

---

<sup>36</sup> Gabriel Orozco Restrepo señala que “El término “Escuela de Copenhague” fue usado por primera vez por Bill McSweeney en su ensayo *Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School*, y en esta incluía a algunos investigadores del Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague que en 1985 elaboraron una novedosa investigación sobre la “seguridad europea”, entre los que se encontraban Barry Buzan, Ole Wæver y Bjørn Møller, entre otros”. En: Gabriel Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”, *Revista Fuerzas Armadas y Seguridad*, (Año 20, número 1): 141.

discursivo y político, que aborda un problema como una amenaza que, para ser atendida, requiere de la puesta en marcha de medidas excepcionales. De este modo, el actor de la securitización define la amenaza existencial y legitima las medidas extraordinarias.

**En torno a los “actos discursivos”, Buzan, Wæver y de Wilde establecen tres tipos de unidades en el análisis de seguridad:**<sup>37</sup>

- **Objetos de referencia:** elementos que se ven como existencialmente amenazados y tienen el derecho legítimo de sobrevivir;
- **Actores securitizadores:** actores que securitizan asuntos al declarar que algo –un objeto referencial– está amenazando existencialmente.
- **Actores funcionales:** actores que afectan la dinámica de un sector. Es un actor que influye significativamente en las decisiones en el campo de la seguridad.

Adicionalmente, esta ampliación del concepto de seguridad se refleja en la **llamada “seguridad multidimensional” que, además de las amenazas militares y de la proliferación de armas, incluye “nuevas amenazas”, como** las relacionadas con problemas del desarrollo interno de las naciones, así como las provenientes de

---

<sup>37</sup> Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder CO, Lynne Rienner, 1998): 36

actores no estatales y de carácter transnacional, entre los cuales se encuentra el lavado de dinero, entre otros.<sup>38</sup>

El concepto de seguridad multidimensional fue retomado en el marco de la Organización de Estados Americanos, durante la Asamblea General de esta organización realizada en Bridgetown, en 2012. Esto implicó la ampliación de la definición de la seguridad para incorporar amenazas no sólo de tipo militar, sino una combinación de factores políticos, económicos, de la seguridad humana y del medio ambiente.

En la Conferencia Especial sobre Seguridad, efectuada en la Ciudad de México en 2003, el concepto de Seguridad Multidimensional quedó plasmado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas:

**“El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana...Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre... el concepto y los enfoques tradicionales deben**

---

<sup>38</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en la ciudad de México, 28 de octubre de 2003. Consultar en: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>



ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen **aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales...**<sup>39</sup>

Las amenazas identificadas en esta Declaración son las siguientes:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

---

<sup>39</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*.

Ahora bien, para comprender la forma en que se securitizó el lavado de dinero en el mundo es necesario revisar las agendas y el discurso de los países del G-7 sobre el tema. En especial los Estados Unidos de América, uno de los principales securitizadores del lavado y el mayor promotor del modelo contra el lavado de dinero en el orbe, primero conciliado en el ámbito de este organismo, después buscando el aval de las Naciones Unidas a través de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, para después conformar el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

### 1.3 La amenaza del lavado de dinero en el discurso político de la Unión Americana.

Los esfuerzos contra el lavado de dinero en los Estados Unidos se remontan a la Ley de Control sobre Divisas y Transacciones en el Extranjero, mejor conocida como la Ley del Secreto Bancario de 1970, que si bien no emplea el término de lavado de dinero, impuso a los bancos la obligación de elaborar un informe de transacción con el Departamento del Tesoro, para cualquier cliente que depositara más de 10 mil dólares en efectivo. La legislación fue motivada por el deseo de tomar medidas más enérgicas contra la evasión fiscal.<sup>40</sup>

Esta Ley se enmarcó en la campaña presidencial de Nixon con el mensaje de **“mano dura con la delincuencia”**. Su objetivo no era prohibir el blanqueo de

---

<sup>40</sup> Sharman, J. C., *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy* (Cornell University Press, México, Ed. Longman, Estados Unidos, 2011): 21.

capitales, sino crear una estructura reguladora que ofreciera una pista de auditoría que permitiera a las autoridades competentes realizar un seguimiento de las operaciones de divisas.

El problema del lavado de dinero adquirió nuevas dimensiones durante la década de 1980 con el auge de la venta de crack en la Unión Americana, lo cual ocasionó niveles de violencia inéditos en varias ciudades de ese país. Al mismo tiempo, en los principales países productores de cocaína –a saber Colombia, Bolivia y Perú– se registraba la erosión de las instituciones estatales, mientras se fortalecían las organizaciones de narcotraficantes, las guerrillas rebeldes se financiaban con dinero ilícito proveniente de las drogas y las fortunas ilícitas amenazaban con socavar la integridad de las instituciones financieras, comprometer el sistema judicial, minar la prosperidad general, corromper las actividades comerciales legales y subvertir la seguridad nacional.<sup>41</sup>

Es en ese **contexto que el Gobierno de Ronald Reagan intensificó la “guerra contra las drogas” que había iniciado Richard Nixon, ante el fracaso** de las estrategias convencionales de aplicación de la ley contra el tráfico de estupefacientes y la delincuencia. Así, la confiscación de fondos parecía la solución, dando lugar a la primera Ley de control de blanqueo de capitales en los Estados Unidos de América: la Ley de Control del Lavado de Dinero de 1986. Al respecto, Sharman comenta:

---

<sup>41</sup> Tom Blickman, “Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera”, en *Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos*, (Transnational Institute, Amsterdam, 2009):4.

**“Más que nada, la lógica tras la creación del delito de lavado de dinero y el aparato especializado para combatirlo fue parte de un esfuerzo mayor para controlar el tráfico de drogas. El fin de la década de 1980 marcó una creciente preocupación con el combate a la “guerra contra las drogas”. En respuesta a los comienzos de la epidemia del crack y la cocaína, en abril de 1986 el Presidente Reagan lanzó la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, que proclamó que la producción de drogas y el tráfico constituían una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos.”**<sup>42</sup>

Esta Directiva de Seguridad Nacional 221, securitizó el problema de las drogas en torno a la percepción de amenazas a la seguridad nacional estadounidense relacionadas con problemas sociales y de salud al interior de la Unión Americana; así como por el comercio de drogas proveniente del exterior. En especial la amenaza **se plantea como proveniente de las “naciones con una industria de narcóticos** floreciente donde la combinación de las organizaciones criminales del tráfico internacional, insurgencias rurales y terroristas urbanos pueden socavar la estabilidad de gobiernos locales; corromper esfuerzos para disminuir la producción de cultivos de drogas, su procesamiento y distribución; y distorsionar la percepción pública del tema de las drogas en tal forma que se convierte en parte de un debate anti estadounidense **o antioccidental.”**<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Tom Blickman, “Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera”, 4.

<sup>43</sup> *National Security Decision, Directive Number 221*, 8 de abril de 1986, pág. 1.

El documento señala que algunos grupos insurgentes financian sus actividades a través del dinero que obtienen de poner impuestos a las actividades relacionadas con el narcotráfico, proporcionando protección a los traficantes locales o cultivando **drogas. Aquí se menciona que “el acceso al dinero disponible de las drogas puede tener un mayor impacto en la capacidad de las fuerzas insurgentes”.**<sup>44</sup>

La Directiva 221 también refiere el empleo que algunos grupos terroristas hacen del dinero producto de las drogas ilícitas para financiar sus actividades.

Considerando estas amenazas, la Directiva en mención establece que la política estadounidense contra las drogas ilícitas tendría, entre otros objetivos, **“reducir la capacidad de grupos insurgentes y terroristas para usar el tráfico de drogas en el apoyo a sus actividades...”**<sup>45</sup>

La atención al problema del lavado de dinero surge entonces como parte de esta política más amplia contra el tráfico de drogas y sus delitos asociados. El combate al lavado de dinero nace como una herramienta destinada a disminuir las posibilidades económicas de narcotraficantes y terroristas.

La visión del problema de las drogas como un problema internacional que plantea la Directiva 221 se traduce en una política contra el lavado de dinero también internacional. Baste señalar la definición de tres tipos de conducta penal en la Ley para el Control del Lavado de Dinero (18 USC § 1956)<sup>46</sup>: transacciones internas de

---

<sup>44</sup> *National Security Decision, Directive Number 221, 1.*

<sup>45</sup> *National Security Decision, Directive Number 221, 2*

<sup>46</sup> El símbolo § significa apartado o sección.

lavado de dinero (§ 1956(a) (1)); transacciones internacionales de lavado de dinero (**§ 1956 (a) (2)**); y operaciones encubiertas “falsas” de lavado de dinero (§ 1965(a)(3)).<sup>47</sup>

La ley contra el lavado de dinero de 1986 incluye en su texto de manera explícita la atención a los delitos relacionados con las drogas ilícitas, el tráfico de armas y el terrorismo, que se establecieron como prioritarios en la directiva 221. Sin embargo, el lavado de dinero relacionado con otros delitos –como la trata de personas, por ejemplo– se menciona en el apartado siete de la ley y se definen como **“actividades desleales especificadas”, que son las contenidas en la sección 1961, apartado 1, del mismo documento.**

Para el objeto del presente estudio es importante señalar que, si bien la sección 1961, apartado 1, de la Ley contra el lavado de dinero de 1986 no hace referencia directa a la trata de personas, sí incluye delitos asociados a esta problemática. Se cita, por ejemplo, la explotación sexual de niños (secciones 2251, 2251A, 2252 y 2260); tráfico de esclavos (secciones 2421 y 2424); cualquier violación a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, por ejemplo: ingresar extranjeros (sección 274); ayuda o asistencia a ciertos extranjeros para ingresar a los Estados

---

<sup>47</sup> Criminal Resource Manual 2101, Offices of the United States Attorney, US State Department of Justice. Consultar en: [http://www.justice.gov/usao/eousa/foia\\_reading\\_room/usam/title9/crm02101.htm](http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm02101.htm)

Unidos (sección 277); ingresar extranjeros con propósitos inmorales, siempre que el delito implique una ganancia financiera (sección 278).

Además de la nueva legislación contra el lavado de dinero en el ámbito interno de la Unión Americana y el impulso de la misma en foros internacionales, en octubre de 1988 el senador estadounidense John Kerry solicitó al Tesoro estadounidense negociar con los países extranjeros con el fin de llevar un registro de los depósitos en efectivo superiores a 10 mil dólares y proporcionar información a las autoridades estadounidenses en casos relacionados con investigaciones sobre narcóticos.<sup>48</sup>

En esta enmienda también se solicitó al Presidente imponer penas y sanciones con relación a cualquier país: 1) cuyas instituciones financieras determine el Secretario se encuentren involucradas de forma sustancial en transacciones de monedas que involucren las ganancias procedentes del tráfico internacional de narcóticos que afecten a los Estados Unidos; y 2) que no se encuentre negociando un acuerdo para el intercambio de registros.

La enmienda solicitaba que las sanciones fueran aplicadas el 30 de junio de 1994.

#### 1.4 La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

---

<sup>48</sup> Título IV: International Narcotics Control; Subtítulo H: International Banking Matters. Enmienda H.R.5210 del 22 de octubre de 1988, patrocinada por John Kerry, "Ley contra el abuso de drogas (1988)". Consultar texto en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d100:HR05210:@@L&summ2=m&>

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobada el 19 de diciembre de 1988 (en adelante citada como la Convención de Viena de 1988), es el primer antecedente de iniciativas internacionales que atendió el problema del lavado de dinero, si bien este último es considerado en este documento como una herramienta para combatir la delincuencia organizada relacionada con el tráfico de drogas.

Sin duda, esta Convención es reflejo del interés del Gobierno estadounidense por los aspectos económicos y políticos del problema de las drogas, en especial su perspectiva de seguridad nacional enfocado principalmente a la producción y el tráfico ilícito de la cocaína con un amplio componente militar (presencia militar directa, intervenciones armadas, asistencia, entrenamiento, venta de armas, inteligencia, fortalecimiento de las fuerzas policíacas).

Entre las amenazas identificadas en el preámbulo de la Convención se encuentra el posible daño a las economías lícitas por parte del narcotráfico y el dinero proveniente del delito como motor de las organizaciones delictivas:

**“Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros** y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus



niveles...Decididas a privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad.”<sup>49</sup>

La Convención de Viena de 1988 establece la siguiente definición de lavado de dinero que ha servido de modelo a diversos países para la elaboración de su legislación interna:

a) **“la organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos** enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv);

b) i) la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados o de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

ii) la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;

---

<sup>49</sup> Consultar: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

c) a reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico:

i) la adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o **de un acto de participación en tal delito o delitos...**<sup>50</sup>

La Convención de 1988 constituyó un nuevo paradigma en relación con el tratamiento al problema del tráfico de drogas, que incluyó entre sus delitos conexos al lavado de dinero. Este instrumento internacional constituye el cimiento del cual partió la internacionalización del combate al lavado de dinero, si bien la ONU no sería la organización encargada de impulsar las medidas en torno al tema, papel que correspondería a la OCDE y al GAFI.

## 1.5 El lavado de dinero como amenaza desde la perspectiva europea.

---

<sup>50</sup> Consultar: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

De acuerdo con autores como Sharman, la participación de los países europeos en la internacionalización del combate al lavado de dinero inició en 1980, cuando el Consejo de Europa discutió el tema en relación con la amenaza del terrorismo:

**“Italia y Alemania Occidental estaban buscando suprimir el financiamiento de grupos tales como las Brigadas Rojas y la Banda Baader-Meinhof, que se fundaron a sí mismos a través del secuestro y robos a bancos. Bretaña y España tenían sus propios temas con el Ejército Republicano Irlandés y Euskadi Ta Askatasuna (ETA).”<sup>51</sup>**

Lo anterior indicaría que hubo una convergencia entre la problemática estadounidense y europea sobre el tema del lavado de dinero que impulsó la creación de una política internacional para la atención del mismo.

Es cierto que el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 27 de **junio de 1980 la recomendación R (80) (Anexa) titulada “10 Medidas contra la Transferencia y Custodia de Fondos de Origen Delictivo”, en la cual por primera vez en el derecho internacional se establecieron medidas para prevenir el blanqueo de capitales a través de la actividad bancaria.** El preámbulo de este documento señala entre las motivaciones para su creación los atracos a mano armada y secuestros que se volvieron frecuentes en esa época.

---

<sup>51</sup> J. C. Sharman, *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*, 23.

El texto de la recomendación 80 no hace mención al narcotráfico o el terrorismo ni a su vinculación con el lavado de dinero, si bien señala que:

**“La transferencia de fondos de origen criminal de un país a otro y el proceso por el cual éstos son lavados a través de la inserción en el sistema económico dan lugar a problemas serios, promueven la perpetración de otros actos criminales y por lo tanto ocasiona que el fenómeno se expanda nacional e internacionalmente”.**<sup>52</sup>

Sin embargo, esta recomendación parece no haber tenido gran impacto en Europa, debido tal vez a que sus propuestas no tenían un carácter vinculante con las disposiciones nacionales, además de no contar con disposiciones penales contra el lavado de dinero. Más bien se trataba de una recomendación que establecía algunas medidas bancarias de prevención, tales como verificar la identidad de los clientes, en especial los que realizaran pagos en efectivo o transferencias interbancarias de cierta magnitud. Sugería también fortalecer la cooperación internacional a través de INTERPOL, para intercambiar información sobre billetes empleados en operaciones delictivas. Asimismo, propuso el establecimiento de un sistema para comparar de forma sistemática la numeración de los billetes relacionados con delito.

El interés de los países europeos por fortalecer las medidas contra el lavado de dinero y estrechar la colaboración internacional parece corresponder más bien a una reacción ante la primera legislación contra el lavado de dinero. Autores, como

---

<sup>52</sup> Recommendation No. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Against the Transfer and the Safekeeping of funds of criminal origine. Adoptada por el Consejo de Ministros el 27 de junio de 1980.

Eduardo Fabián Caparrós<sup>53</sup> señalan que a finales de la década de 1980 la Unión Americana promovió una reforma legal por medio de la cual se obligaría a las entidades financieras extranjera que operaban en territorio estadounidense –que ya se aplicaba a las entidades financieras de ese país– para que comunicaran a las autoridades:

“... cualquier transacción cuyo importe excediera los 10,000 dólares, bajo amenaza de retirada de la licencia para operar en los Estados Unidos. Ante ello, las Comunidades Europeas tuvieron que emprender acciones diplomáticas, fruto de las cuales fue la retirada del proyecto norteamericano a cambio de que al otro lado del Atlántico se aprobara la Directiva 91/308/CEE; la Primera Directiva sobre blanqueo **de activos**”.<sup>54</sup>

Es a partir de la promulgación de la primera ley estadounidense contra el lavado de dinero, que los países europeos fortalecieron la atención a este problema a través de diversos instrumentos que fueron afinándose y homologándose con las medidas adoptadas por la Unión Americana. Si bien hicieron aportaciones en torno a procedimientos bancarios y a la ampliación de la vinculación del lavado de dinero con otros delitos adicionales al narcotráfico y el terrorismo. Por ejemplo, la Directiva 91/308/CEE señala:

---

<sup>53</sup> Eduardo Fabián Caparrós, “Tipologías y lógica del lavado de dinero”; en *Combate al lavado de dinero*. Consultar en [www.miquelcarbonell.com](http://www.miquelcarbonell.com)

<sup>54</sup> Carbonell, *Combate al lavado de dinero*, 16. Consultar en [www.miquelcarbonell.com](http://www.miquelcarbonell.com)

“...el fenómeno del blanqueo de capitales no afecta únicamente al producto de delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, sino también al de otras actividades delictivas (tales como la delincuencia organizada y el terrorismo), es importante que los Estados miembros, según lo estipulen sus propias legislaciones amplíen los efectos de la presente Directiva al producto de esas actividades cuando puedan dar lugar a operaciones de blanqueo que **justifiquen su represión en este sentido.**”<sup>55</sup>

La explicación del impulso exógeno para el fortalecimiento de la atención al problema del lavado de dinero en Europa cobra mayor fuerza si observamos las fechas de promulgación de los primeros instrumentos jurídicos que atendieron el problema en ese continente, los cuales –con excepción de la Recomendación 80– son posteriores a 1986, tales como la Convención del Consejo de Europa, relativa al blanqueo, al descubrimiento, al embargo ya la confiscación de los productos del delito, (adoptada en Estrasburgo) el 8 de noviembre de 1990; o bien la Directiva 91/308 del 10 de junio de 1991 –antes citada– que fue dada a conocer por el Consejo de las Comunidades Europeas con el fin de prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales.

Es importante destacar que, a diferencia de los tratados que la precedieron, el Convenio de Estrasburgo de 1990, en su artículo 37, prevé la posibilidad de que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, luego de celebrar consultas con las

---

<sup>55</sup> Directiva 91/308/CEE, 2.

partes del Convenio, invite a cualquier Estado que no sea miembro del Consejo. Esto abrió paso a una mayor cooperación internacional sobre el tema.

Hablar de un consenso europeo inicial en torno a la atención del problema del lavado de dinero sería negar la diversidad de opiniones que surgieron en torno al tema. Fueron principalmente Gran Bretaña y Francia quienes apoyaron en primera instancia las medidas promovidas por la Unión Americana. De hecho, la Ley contra el lavado de dinero de la Gran Bretaña es contemporánea de la primera ley aprobada por los Estados Unidos de América. Podría afirmarse que en el concierto europeo, los apoyos más firmes para la internacionalización del combate del lavado de dinero propuesto por el gobierno estadounidense, provinieron de los países europeos miembros del Grupo de los 7 (en adelante G-7<sup>56</sup>).

### 1.6 Convergencia de la visión para el combate al lavado de dinero en el marco del Grupo de los 7 (G-7).

Fue hacia finales de la década de 1980 que las diferentes visiones sobre el problema del Lavado de Dinero cristalizaron en diversos instrumentos y organismos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, también conocida como la Convención de Viena de 1988; la Declaración de Principios del Comité de Basilea sobre la prevención de la utilización para fines criminosos del sistema bancario para el reciclaje de fondos de procedencia ilícita, que se dio a conocer también en 1988; así como el Grupo de

---

<sup>56</sup> El Grupo de los 7, formado por Alemania, Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón.

Acción Financiera Internacional, creado durante la cumbre del G-7 celebrada en París en julio de 1989.

En el G-7 los Estados Unidos de América impulsaron esta nueva visión del combate al lavado de dinero, acompañados por Gran Bretaña, ambos países pioneros en legislación interna relativa al blanqueo de capitales motivada principalmente por el problema del tráfico de drogas. Levi afirma que el gobierno francés tenía interés en regular el lavado de dinero, impulsado por la falta de regulación y la evasión fiscal en centros financieros *offshore*, especialmente los relacionados con Gran Bretaña.<sup>57</sup>

Aunado a lo anterior debemos recordar la presión unilateral que el Gobierno estadounidense ejerció a través la enmienda Kerry, señalada líneas más arriba, en relación con retirar los permisos para operar en la Unión Americana a las instituciones financieras de los países que no exigieran, mediante su legislación interna, el registro de las transacciones superiores a los 10 mil dólares.

Otro tema especial de atención se relaciona con el organismo encargado de la creación e internacionalización del modelo contra el lavado de dinero promovido por el G-7. El GAFI no se constituyó en el marco de las Naciones Unidas, como cabría esperar en vista de la importancia que adquirió el tema a partir de la Convención de Viena de 1988, sino que quedó integrado a la OCDE.

---

<sup>57</sup> Michael Levi, "Controlling the international money trail: What Lessons Have Been Learned?"; en *Global Enforcement Regimes, Transnational Organized Crime, International Terrorism and Money Laundering*; (2011):11.



Al respecto, Levi comenta que los países clave del G-7 –Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña– consideraron que las Naciones Unidas no eran capaces de aplicar de forma eficiente las medidas contra el lavado de dinero establecidas en la Convención de Viena. Prefirieron entonces un espacio donde pudieran ejercer un mayor control para tener así un mayor impacto.<sup>58</sup>

**Para Rudich, si bien el GAFI “carece de Secretaría o estatuto fundacional, su capacidad institucional única se basa en su pequeño tamaño, su selecta membresía, estructura flexible, además de valores compartidos y su creencia en la democracia y el capitalismo liberal entre sus miembros...Las instituciones facilitan la cooperación entre los estados y reducen costos de transacción al cultivar la *“practice of iteration.”*”<sup>59</sup>**

De acuerdo con William F. Wechsler, los Estados Unidos de América no podían adoptar un enfoque “de abajo hacia arriba” que hubiera consistido en lograr un consenso global para establecer medidas específicas contra el lavado de dinero:

“...si el debate era llevado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, las naciones con regímenes financieros no regulados habrían logrado un mayor número de votos que las naciones comprometidas con fuertes estándares internacionales. Finalmente, la estrategia debía ser políticamente sostenible, dada la

---

<sup>58</sup> Michael Levi, “Controlling the international money trail.”,11

<sup>59</sup> Rudich, 17.

variedad de los intereses de los Estados Unidos de América en muchas naciones con **sectores financieros subregulados**".<sup>60</sup>

Por su parte, Tom Blickman señala:

**"...El G7 estableció el GAFI porque consideraba que la capacidad de la ONU para luchar contra las drogas era poco eficiente. A diferencia del G7/8, la ONU está integrada por miembros de todo el mundo, pero alcanzar el consenso suele ser difícil. Su estructura burocrática y su falta de recursos van en detrimento de la eficacia de la organización. Las rivalidades entre grupos de países complican, además, la ejecución de las tareas y la gestión colectiva.**"<sup>61</sup>

Los países promotores de la securitización del lavado de dinero recurrieron a la OCDE, en el marco de la cual fue creado el GAFI, con el fin de establecer las normas de regulación que buscaban, dejando fuera a la gran mayoría de países del mundo.<sup>62</sup>

Bien con el fin de lograr resultados más rápidos, o para tener un mayor control sobre las decisiones del organismo, el GAFI se convirtió en un régimen internacional **en los términos definidos por Krasner: "conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos para la toma de decisiones en torno a las cuales**

---

<sup>60</sup> Wechsler, 49.

<sup>61</sup> Tom Blickman, 5 y 6.

<sup>62</sup> Daniel W. Drezner, "The power of Clubs and the Governance of Global Finance", *Globalization*, (Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Universidad de Princeton, 2005). Consultar en: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Drezner.doc>

convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”.<sup>63</sup>

Desde un principio, el GAFI se constituyó como un organismo diseñado para: **“...evaluar los resultados de la cooperación ya emprendidos con el fin de prevenir el empleo del sistema bancario y las instituciones financieras con el propósito de lavar dinero, y considerar métodos preventivos adicionales, incluyendo la adaptación de los sistemas legales y regulatorios para ampliar la asistencia judicial multilateral.”**<sup>64</sup>

Tras la Cumbre de París, los países del G-7 ejercieron una inmensa presión política para conseguir que otros se unieran y adoptaran las medidas del GAFI, tales como el establecimiento de 40 recomendaciones que luego se hicieron **prácticamente obligatorias para los países del orbe con base en una “lista de países no cooperantes”** contra el lavado de dinero.

A instancias iniciales de los Estados Unidos –pero con el apoyo del G7 después de que se resolvieran pacíficamente algunas amenazas internas de añadirse entre sí **a la “lista negra” por incumplimiento**–, el GAFI abandonó el compromiso con la **evaluación mutua y se embarcó en una campaña de “acusación y escarnio”**, identificando a los países culpables de no cooperar mediante lo que se dio a conocer **como iniciativa de países y territorios que no cooperan, elaborando la llamada “lista negra**.

---

<sup>63</sup> Stephen D. Krasner, *International Regimes*, (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983):14.

<sup>64</sup> Comunicado del Grupo de los 7, París, 16 de julio de 1989.

De acuerdo con Sharman, cuando la lista negra del GAFI se estaba creando, Reino Unido insistía en que se incluyera en ella a Suiza, por sus leyes de secretismo bancario. La delegación suiza replicó que, si Suiza aparecía en la lista, Ginebra respondería asegurándose de que también lo hiciera el Reino Unido. Posteriormente, ambos países alcanzaron un discreto compromiso por el que aceptaron que el otro quedara al margen de la lista. Más tarde, Alemania criticó a los Estados Unidos por **su falta de procedimientos de diligencia debida y “conozca a su cliente” con respecto** a las sociedades anónimas constituidas en Delaware, que se podían crear en apenas 24 horas por fax. Los comentarios de la delegación alemana fueron rechazados categóricamente.<sup>65</sup>

En febrero de 2000, el GAFI creó una lista **de “países no cooperantes”**<sup>66</sup> con las 40 recomendaciones elaboradas por este organismo. Dichas recomendaciones incluyen medidas para evitar el lavado de dinero a través de un marco legal nacional adecuado, la cooperación internacional, la identificación de los clientes de instituciones financieras, el seguimiento de transacciones sospechosas, el decomiso de bienes producto del lavado de dinero, entre otras.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> J. C. Sharman, *The Money Laundry*, 15.

<sup>66</sup> FATF, *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*, (February 2000). Consultar en: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%202002\\_2000.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%202002_2000.pdf)

<sup>67</sup> FATF, *The 40 Recommendations* (2004). Consultar en: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/the40recommendationspublishedoctober2004.html> Cabe señalar que estas recomendaciones han sido modificadas a lo largo de los años. Las más recientes son las publicadas en 2012. Consultar en: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

Para promover el cumplimiento de sus recomendaciones, el GAFI estableció medidas que incluían el diálogo y la negociaciones con los Gobiernos incluidos en la lista de países no cooperantes, la emisión de notas de advertencia dirigidas a instituciones financieras nacionales, o bien sanciones el mayor condicionamiento, restricción, focalización o incluso prohibición de operaciones financieras.”<sup>68</sup>

El informe de países no cooperantes de 2000 señalaba la posibilidad de que las recomendaciones del GAFI pudieran ser reforzadas con medidas que adoptarían otros organismos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE.<sup>69</sup>

El respaldo del FMI a las recomendaciones del GAFI se basó en un acuerdo para ir acabando paulatinamente con la lista y reemplazarla por el consenso, la cooperación y una metodología justa y transparente. La inclusión del control contra el lavado de dinero como parte del proceso de los informes sobre la observancia de códigos y normas parece haber tenido efectos desiguales en el trabajo que ya estaba realizando el GAFI. Los informes de auditoría del FMI sobre jurisdicciones extraterritoriales son muy distintas en su gestión y tono, con un enfoque mucho más inclusivo y consensual. Los informes carecen del aspecto sentencioso o asertivo que representa una característica clave de la elaboración de listas negras.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> FATF, *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*, (February 2000). 7, 8.

<sup>69</sup> FATF, *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*, (February 2000) 9.

<sup>70</sup> J. C. Sharman, *The Money Laundry*, 40.

El control de las normas para el control del lavado de dinero, se añadió a los informes sobre la observancia de códigos y normas, un componente clave del Programa de Evaluación del Sector Financiero del FMI en noviembre de 2002.

**Como afirma Rudich, “no es necesariamente en el interés financiero directo”** de las instituciones financieras el adoptar un comportamiento contra el lavado de dinero. Estos esfuerzos no aportan un beneficio económico claro e implican costos asociados con la ampliación de las capacidades para detectar el lavado de dinero.<sup>71</sup>

Las medidas del GAFI fueron generándose y fortaleciéndose durante las Cumbres del G-7 realizadas en París (1989), Houston (1990), Londres (1992) y Munich (1992).

Fue durante la Cumbre de Houston que el GAFI dio a conocer su primer informe y estableció las 40 Recomendaciones contra el lavado de dinero, mientras que en la Cumbre de Londres se acordó la realización de evaluaciones mutuas sobre el progreso de la adopción de las Recomendaciones del organismo. También se acordó que el GAFI trabajaría en el marco de OCDE.

Es posible observar que la ampliación de los temas vinculados con el lavado de dinero en el marco del GAFI se relacionó principalmente con los cambios de la agenda interna e internacional de los Estados Unidos, así como de los países clave del G-7.

---

<sup>71</sup> Denisse V. Rudich, “Performing the Twelve Labors: The G8’s Role in the Fight against Money Laundering, G8 Governance”, (*Number 12, Mayo 2005*), 22.

## 2. La securitización de la trata de personas en el ámbito internacional y propuestas del Grupo de Acción Financiera Internacional para atender el lavado de dinero proveniente de la trata de personas (2000-2014).

El siglo XIX fue testigo de los logros del movimiento abolicionista de la esclavitud del cual fue líder el parlamentario británico William Wilberforce, así como activistas que lograron promulgar legislación que puso fin a la trata trasatlántica de esclavos.<sup>72</sup>

Fue a finales del siglo XIX y principios del siglo XX cuando el problema fue denominado **“Trata de Blancas”**, porque se refería al comercio de mujeres de tez blanca, principalmente europeas y americanas. Se relacionó el delito entonces con violencia y engaños ejercidos contra las mujeres que se hallaban en una situación vulnerable y la explotación tenía una connotación sexual y de prostitución forzada.<sup>73</sup>

Sin embargo, el siglo XXI no está exento de nuevas prácticas de esclavitud. La trata de personas se ha convertido en nuestros días en una de las tres actividades delictivas transnacionales más importantes en el mundo, no sólo por el número de hombres, mujeres y niños que son víctimas de este delito, sino también por las

---

<sup>72</sup> UNDOC, 2009. [Lucha contra la trata de personas: Manual para parlamentarios.](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf)

<sup>73</sup> UNICEF, *Trata de personas: Una forma de esclavitud moderna* (Argentina, Primera Edición, 2012): 14.

ganancias ilícitas que produce, si bien ninguno de estos problemas ha sido cuantificado de manera precisa.

Es necesario señalar que la trata de personas puede abordarse desde diferentes enfoques, tales como género, migratorios o relacionadas con los esfuerzos contra la delincuencia organizada. Estas consideraciones –que a veces se contraponen– han sido plasmadas en diferentes momentos históricos en diferentes instrumentos internacionales creados para atender la problemática. Hasta la fecha continúan los debates en torno a la definición misma de **“trata de personas”**, lo cual ha generado disparidades en cuanto a las políticas públicas que atienden el problema en cada país.

Este capítulo busca establecer la dimensión de la trata de personas en el mundo, especialmente en los Estados Unidos de América y México –que son parte de esta investigación– así como revisar la forma en que se securitizó el tema en el ámbito internacional.

## 2.1. La trata de personas como un aspecto de la delincuencia organizada transnacional.

Se estima que en el mundo existen cerca de 2.45 millones de víctimas de la trata de personas<sup>74</sup>, generando ganancias aproximadas a los 32 mil millones de dólares

---

<sup>74</sup> Informe GAFI, “Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants” (2011) :6.



anuales.<sup>75</sup> Un informe publicado por la OIT en mayo de 2014, calcula que el ingreso anual de la delincuencia dedicada a esclavizar seres humanos asciende a 150 billones de dólares<sup>76</sup>, cifra superior a los 32 billones de dólares estimados por esa organización para el período 2005-2006 en su informe *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*<sup>77</sup>. Dos terceras partes de esta cifra, o sea 99 billones de dólares, corresponden a la trata de personas con fines de explotación sexual, mientras que los 51 billones restantes se relacionan con la explotación laboral, incluyendo el trabajo doméstico y la agricultura.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estimaba para 2005 que 12.3 millones de adultos y niños se encontraban en situación de trabajo forzado, servidumbre por deudas y prostitución forzada.<sup>78</sup>

En 2012 un informe de la OIT señaló que 14.2 millones de personas eran víctimas de explotación laboral y 4.5 millones lo eran de explotación sexual (18.7 millones en total).<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> OIT, *El costo de la coacción" (2009*. Consultar en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_106269.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_106269.pdf)

<sup>76</sup> OIT, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, (2014). Consultar en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_243391.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf)

<sup>77</sup> OIT, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits* (2005).

<sup>78</sup> OIT, *A Global Alliance against Forced Labour*. (Suiza, 2005): 10.

<sup>79</sup>OIT, *ILO 2012 Global Estimate of Forced Labour*. (Suiza, 2012):13,14Véase también *TIP-Report 2012*, Kp.45. La OIT equipara la trata de personas con el trabajo forzado, esto es, la situación de personas que a través del engaño o por la fuerza están constreñidas a realizar trabajos contra su voluntad y que no pueden abandonar; ídem. Estas cifras no consideran la trata de personas con fines de extracción de órganos.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos de América estima en 27 millones el número de mujeres, hombres y niños víctimas de la trata de personas.<sup>80</sup>

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), considera que esta cifra es incompleta. El delito de la trata de personas es altamente lucrativo y sólo un pequeño porcentaje de las víctimas es identificado. Esta última organización señala que cada mujer traficada con fines de explotación sexual genera aproximadamente 100,000 dólares de ganancias al año.

De acuerdo con la UNODC, no existe una cifra precisa del número de víctimas de trata de personas en el mundo, debido a las dificultades metodológicas y los retos asociados con estimar el tamaño de poblaciones escondidas. Considera que esta tarea no ha sido satisfactoriamente lograda. Este organismo señala que la trata de personas es la tercera fuente más grande de ingresos para los grupos de la delincuencia organizada, después del tráfico de drogas y de armas.

El Informe mundial sobre trata de personas 2014 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito refiere que más del 90% de los países del mundo han legislado contra la trata de personas desde que se aprobó el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.<sup>81</sup> Sin embargo, señala que a pesar de que se ha legislado

---

<sup>80</sup> U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2012*, p. 7.

<sup>81</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (United Nations publication, Sales No. E.14.V.10). 1. Consultar en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)

para atender este problema, su implementación ha sido reducida. Al respecto menciona:

**"... el número de condenas en el ámbito global ha permanecido extremadamente bajo. Entre 2010 y 2012, cerca del 40% de los países informaron menos de 10 condenas por año. Alrededor del 15% de los 128 países que incluye este informe no registraron ni una sola condena. De manera similar, el Informe global previo encontró que el 16% de los países no registraron condenas entre 2007 y 2010."**<sup>82</sup>

El informe señala que al mismo tiempo que disminuyen las condenas por trata de personas en el mundo, se registra el incremento en el número de víctimas menores de edad, especialmente niñas menores de 18 años, que si bien en su mayoría sufren de abuso sexual, cada vez más en mayor medida son destinadas al trabajo forzado.

Entre los datos duros que arroja este documento para el período 2010-2012, se menciona:

- ✚ Han sido detectadas víctimas de 152 diferentes nacionalidades en 124 países.
- ✚ El 72% de los traficantes condenados son hombres y el 28% mujeres.
- ✚ El 49% de las víctimas detectadas son mujeres adultas.

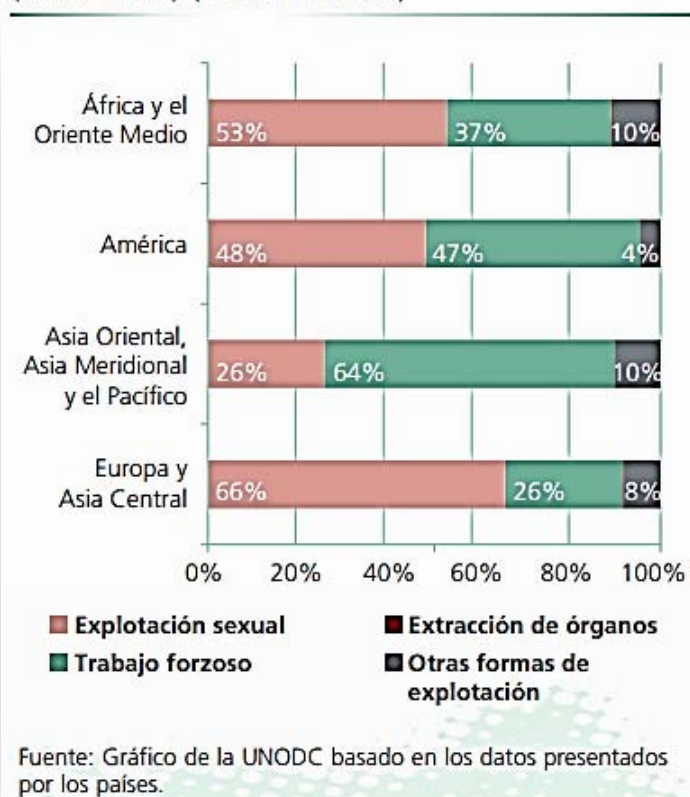
---

<sup>82</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in persons 2014*. New York, pág. 1.

✚ El 33% de las víctimas detectadas son niños, lo cual implica un crecimiento del 5% en relación con el período 2007-2010.<sup>83</sup>

Los fines de explotación de la trata de personas en el mundo, por orden de importancia, son la explotación sexual y el trabajo forzado, servidumbre y formas similares a la esclavitud, si bien también se presenta con fines de extracción de órganos.

**Formas de explotación entre las víctimas de la trata detectadas, por región de detección (2010-2012) (o más reciente)**



<sup>83</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in persons 2014*. 5

Uno de los datos que llama la atención es que 6 de cada 10 víctimas traficadas cruza por lo menos una frontera.<sup>84</sup> Si bien el informe señala que muchos casos de trata implican un movimiento geográfico limitado entre países vecinos e interregional, esta cifra indica que al menos el 60% de los casos de trata son transnacionales. El 34% de los casos de trata se registran en el ámbito nacional, 37% de los casos de trata reportados se realiza de forma transfronteriza entre países vecinos dentro de una misma región; 26% de los delitos de trata son transregionales, mientras que el 3% se realiza en subregiones cercanas al país de origen de la víctima.

El Director Ejecutivo de la UNODC, Yury Fedotov, comenta en el prefacio del mismo informe que las cifras reportadas en el documento son casos de trata detectados por los países que representan tan sólo la punta del iceberg y que sin el **fortalecimiento de la justicia penal, este delito seguirá siendo “de bajo riesgo y altas ganancias”.**

El informe presenta por primera vez una tipología de las organizaciones dedicadas a la trata de personas que incluye tres tipos distintos de trata emergente, basada en el nivel de organización del delito, así como en los intereses económicos **detrás de él, si bien explica que no existen “tipos puros” ya que en ocasiones se traslapan.**

---

<sup>84</sup> Informe mundial sobre trata de personas 2014. ONUDD, p.8.

## Tipología respecto de la organización de la trata de personas

OPERACIONES NACIONALES A PEQUEÑA ESCALA	OPERACIONES SUBREGIONALES A MEDIANA ESCALA	OPERACIONES TRANSREGIONALES A GRAN ESCALA
Corrientes de trata nacionales o a corta distancia.	Corrientes de trata dentro de una misma subregión o en las subregiones cercanas.	Corrientes de trata a larga distancia que abarcan diferentes regiones.
Uno o unos pocos tratantes.	Pequeños grupos de tratantes.	Tratantes involucrados en la delincuencia organizada.
Número de víctimas reducido.	Más de una víctima.	Número de víctimas elevado.
Explotación por parte de la pareja.	Ciertas inversiones y ganancias están en función del número de víctimas.	Inversiones y ganancias elevadas.
Inversiones y beneficios limitados.	Cruces de frontera con o sin documentos de viaje.	Los cruces de frontera siempre requieren documentos de viaje.
No se precisan documentos de viaje para el cruce de fronteras.	El nivel de organización necesario depende de los cruces de fronteras y del número de víctimas.	Se precisa un complejo nivel de organización para trasladar a larga distancia a un gran número de víctimas.
No se precisa ningún tipo de organización o la que se requiere es muy reducida.		La actividad delictiva es duradera.

De acuerdo con este documento, el delito de la trata de personas tiene las características de un delito de la delincuencia organizada transnacional, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ya que algunos aspectos del delito son frecuentemente cometidos en diferentes países por delincuentes no necesariamente provenientes del país donde fue cometido el delito. Estos delincuentes se podrían haber organizado en menor o mayor medida. En algunos casos la complejidad del delito requiere un relativamente alto nivel de organización. En otros casos, las víctimas de trata podrían haber sido tratadas por un traficante individual operando en una comunidad local.

La UNDOC considera en su informe que en ambos casos las ganancias que la trata de personas puede generar es la principal motivación de la delincuencia. Señala que los tratantes frecuentemente elegirán realizar este tipo de explotación en sitios donde esta actividad deje más ganancias y toman para ello en consideración los

costos y el riesgo de ser detectados, el cual se incrementa en la medida en que se atraviesan más fronteras.

## 2.2. La trata de personas como amenaza desde la perspectiva estadounidense.

El proceso de securitización de la trata de personas en los Estados Unidos tiene gran relevancia en el ámbito internacional, debido a que la visión con la que el gobierno de este país ha atendido el problema se ha transnacionalizado, no sólo a través de las convenciones y protocolos internacionales que la Unión Americana ha promovido a través de organismos internacionales, sino también a través de la promulgación de leyes y mecanismos extraterritoriales.

Uno de los aspectos que han generado mayor polémica en cuanto al abordaje del problema de la trata de personas y que ha incidido de manera profunda en la securitización del tema, es la concepción que se tiene de la prostitución. Esto se debe a que las organizaciones no gubernamentales que promovieron en mayor medida la atención al problema de la trata en la Unión Americana –tales como *Coalition Against Trafficking in Women*<sup>85</sup>, así como *Equality Now*<sup>86</sup>– estaban enfocadas a la defensa de los derechos de las mujeres y las niñas, especialmente de las víctimas de abuso sexual.

---

<sup>85</sup> CATW por sus siglas en idioma inglés. Fundada en 1988.

<sup>86</sup> Fundada en 1992.

Lo anterior ha dado la pauta para que, en ocasiones, se equipare la trata de personas con la prostitución o bien como un trabajo que constituye una decisión individual. Esto nos refiere a las visiones feministas que han tenido impacto en la definición internacional de la trata de personas.

La primera ola feminista surgió a finales del siglo XIX. Su principal objetivo era dismantelar leyes discriminatorias y normas sociales excluyentes basadas en el género; lograr que la mujer fuera considerada como un ser humano con derechos propios y no propiedad de los hombres.<sup>87</sup>

En esta etapa se buscaba abolir la prostitución señalando que las mujeres **dedicadas a esta actividad debían ser "salvadas"** porque ninguna mujer escogería ese trabajo. Fue en este contexto que se firmó la Convención de las Naciones Unidas de 1949, en la que la trata de personas se relaciona directamente con la prostitución.<sup>88</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló una segunda ola feminista que presentó dos puntos de vista en torno a la prostitución. Algunos grupos

---

<sup>87</sup> Mel Gray, "Making sense of the waves: Wipeout or Still Riding High?", *Affilia: Journal of Women and Social Work* (2010): 3. Consultar en:

[http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/38904/66824\\_1.pdf?sequence=1](http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/38904/66824_1.pdf?sequence=1)

<sup>88</sup> Joyce Outshoorn, "The political Debates on Prostitution and Trafficking of Women"; *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, Número 1 (2005): 146.



continuaron pugnando por la abolición de esta práctica, mientras que otros comenzaron a considerarla como un trabajo. Algunos grupos defendieron entonces a las trabajadoras sexuales, señalando que el problema no era la prostitución en sí, sino el contexto que impulsa a las personas a prostituirse. En los Estados Unidos esta visión del problema cobró fuerza en la década de 1990, e implicó un enfoque de reducción del daño, como fue el caso de las campañas para evitar el contagio del VIH entre las sexo servidoras.<sup>89</sup>

Fue así que la administración de William Clinton diferenció la prostitución de la trata sexual. Entre las estrategias empleadas durante este período para sensibilizar a la sociedad sobre la gravedad de este problema, se encontraba el presentar testimonios de las sobrevivientes de la trata, sobre todo en el momento histórico de la desintegración de la URSS, cuando se incrementó la trata de mujeres blancas provenientes de Europa del Este hacia Europa Occidental y los Estados Unidos.<sup>90</sup>

El problema de la trata con fines de explotación sexual se consideró entonces como un asunto de derechos humanos que llevó —a finales de la década de 1990— a la realización de campañas de concientización de la sociedad civil encabezadas por Hillary Clinton y la Secretaria de Estado, Madeleine Albright.

---

<sup>89</sup> <sup>89</sup> Joyce Outshoorn, "The political Debates on Prostitution and Trafficking of Women";145

<sup>90</sup> Amy Farrel, "The Problem of Human Trafficking in the U.S.: Public Frames and Policy Responses". *Journal of Criminal Justice*, Vol. 37, Número 1. (2009): 620.

En agosto de 1995 se creó el Consejo Interagencial de Mujeres del Presidente (PICW, por sus siglas en idioma inglés) que encabezaron la primera dama y la Secretaria de Estado mencionadas líneas arriba, instancia que se encargó de **coordinar y poner en marcha una “Plataforma de Acción” en la Unión Americana**, que se basó en los lineamientos de la Conferencia Mundial sobre Mujeres, realizada en Beijing ese mismo año, cuyo principal objetivo era el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género.<sup>91</sup>

Como parte de las propuestas rescatadas de la Conferencia de Beijing, en los Estados Unidos el tema de la trata con fines de explotación sexual incluyó el objetivo de **“eliminar la trata de mujeres y asistir a las víctimas de la violencia producto de la prostitución y la trata”, así como establecer acciones tanto en lo doméstico como en el ámbito internacional.**<sup>92</sup>

Es así que el tema de la trata de personas entró en la agenda estadounidense para después iniciar su criminalización. En el año 2000, el gobierno de Clinton creó la Ley de atención a víctimas de la trata de personas (*Trafficking Victims Protection Act*), la cual distinguía la prostitución forzada de la voluntaria.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Para mayor información sobre la plataforma de Beijing consultar en:

<http://www.un.org/es/development/devagenda/gender.shtml>

<sup>92</sup> Amy Farrel, “The Problem of Human Trafficking in the U.S.: Public Frames and Policy Responses”, 620-621.

<sup>93</sup> *Trafficking Victims Protection Act*. Consultar en:

<http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>

También en el 2000 se creó la Oficina para monitorear y combatir la trata de personas en los Estados Unidos, la cual encabeza la lucha global de ese país contra la trata de personas.<sup>94</sup>

La administración de George W. Bush (2001 y 2009) trajo cambios significativos en la política de atención al problema de la trata de personas. El enfoque cambió de los derechos humanos a la seguridad nacional. Esto, por supuesto, no puede desvincularse de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, cuando sucedió el ataque terrorista a las torres gemelas de Nueva York.

Las organizaciones civiles que propugnaban por la abolición de la prostitución ganaron terreno, imprimiendo esta tendencia en el abordaje del problema de la trata de personas. Bush señaló entonces que este problema era una amenaza a la seguridad nacional estadounidense y lo relacionó con la migración ilegal y el terrorismo.<sup>95</sup>

**Con la “Guerra contra la trata”, la administración de George W. Bush securitizó el tema tanto en el discurso como en los hechos. Si durante el gobierno de Clinton se consideraba a los traficantes de personas como “depredadores sexuales que**

---

<sup>94</sup> La oficina es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Consultar en: <http://www.state.gov/j/tip/>

<sup>95</sup> Amy Farrel, “The Problem of Human Trafficking in the U.S.: Public Frames and Policy Responses”, 622.

maltratan a las mujeres”, “depredadores, violadores involucrados con organizaciones de la delincuencia y la esclavitud sexual”<sup>96</sup>, durante la administración de Geroge W. Bush, los traficantes se convirtieron en enemigos de guerra de la delincuencia organizada, relacionados con el terrorismo y la migración ilegal.

Al respecto, el 16 de diciembre de 2002, el presidente George W. Bush firmó la Directiva de Seguridad Nacional número 22, la cual específicamente vinculó la trata de seres humanos con el terrorismo y la salud pública. Asimismo, en el año **2004, el Congreso aprobó la ley “Reforma de la inteligencia y la prevención del terrorismo”, en la cual se estableció el Centro de Trata y Tráfico de Seres Humanos**, para estudiar estos temas y el apoyo criminal a los viajes clandestinos de los terroristas, todo ello en el marco de una estrategia para combinar inteligencia en torno a posibles viajes de terroristas, operaciones y procuración de justicia.<sup>97</sup>

Adicionalmente, la Reautorización de la Ley de Protección de las Víctimas de Trata de 2005, estableció una fuerza de tarea interagencial con la atribución de **estudiar la “interrelación entre la trata de personas y el terrorismo”**.<sup>98</sup>

En el discurso, la administración de George W. Bush, en palabras del entonces

---

<sup>96</sup> Ronald Weitzer, “The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology an Institutionalization of a Moral Crusade”, *Politics and Society* (2007): 452.

<sup>97</sup> Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. No. 108-458, § 7202, 118 Stat. 3638, 3813 (2004) (Codificada como fue modificada en 8 U.S.C. § 1777 (2006)).

<sup>98</sup> Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005, Pub. L. No. 109-164, § 104(c)(4), 119 Stat. 3558, 3564 (Codificada como fue modificada en 22 U.S.C. § 7109a (2006)).

Procurador General, John Ashcroft, señalaba:

**“Protegeremos a las víctimas, perseguiremos a los perpetradores y construiremos asociaciones para abordar, atacar y prevenir la trata de seres humanos. Estos pasos envían un claro mensaje de que América repelerá agresivamente ataques a nuestros valores esenciales de libertad y respeto por la dignidad humana. Hemos tenido éxito en los tres años recientes, pero comprendemos que estos esfuerzos son sólo el comienzo. Es de importancia crítica que trabajemos juntos para rastrear a quienes esconden sus negocios bárbaros en las sombras, y ayudar a sus víctimas”<sup>99</sup>**

De esta forma, la securitización de la trata de personas en la Unión Americana se dio en términos de una guerra en la que los enemigos son los miembros de la delincuencia organizada, que constituyeron desde entonces una amenaza a la seguridad de los ciudadanos estadounidenses, así como para la seguridad de las fronteras, al vincularse con los delitos del terrorismo y la migración ilegal.

El mensaje definitivamente convenció a una audiencia que, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, seguramente generó una sensación de vulnerabilidad entre la población de nuestro vecino país del norte.

---

<sup>99</sup> Comunicado del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Bush Administration Hosts First National Training Conference to Combat Human Trafficking*, 16 de julio de 2004. Consultar en: [http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/July/04\\_ag\\_489.htm](http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/July/04_ag_489.htm)

Adicionalmente, se recurrió nuevamente a la estrategia de difundir los testimonios de las víctimas de trata, como lo habían hecho la ONG dedicadas a la atención a víctimas, así como el Gobierno de Clinton. Sin embargo, la administración Bush combinó lo anterior con las amenazas a la seguridad nacional. Esto priorizó el tema en la agenda estadounidense y le dio sentido a la urgencia de dar respuesta a través de políticas públicas para la atención del problema.

Cabe señalar que en los Estados Unidos no existe una definición oficial de **“seguridad nacional”**. La Ley de Seguridad Nacional de la Unión Americana no ofrece una definición de este término, **sólo refiere: “la inteligencia relacionada con la seguridad nacional involucra: i) Amenazas a los Estados Unidos, su pueblo, propiedad o intereses; ii) El desarrollo, proliferación o el uso de armas de destrucción masiva; iii) Cualquier otro asunto relacionado con la seguridad doméstica o nacional de los Estados Unidos de América.** <sup>100</sup>

Sin embargo –en vista de que fue durante la administración de George W. Bush cuando se securitizó el problema de la trata de personas– considero relevante para esta investigación dar la definición de seguridad nacional ofrecida por ese presidente en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional 1, titulada **“Organización del Sistema del Consejo de Seguridad Nacional”, en el que señala:**

---

<sup>100</sup> Office of the Director of National Intelligence, *National Security Act*, of 1947, Consultar en: <https://www.dni.gov/index.php/about/organization/ic-legal-reference-book-2012/ref-book-1947-national-security-act>

**“La seguridad nacional incluye la defensa de los Estados Unidos de América, la protección de nuestro sistema de gobierno constitucional y el avance de los intereses de los Estados Unidos alrededor del mundo. La seguridad nacional también profundiza las oportunidades de América para prosperar en la economía mundial”.**<sup>101</sup>

Cabe señalar que el Gobierno estadounidense apoyó principalmente a las organizaciones dedicadas a la atención del problema de la trata de personas, siempre que estas defendieran la visión abolicionista de la prostitución. Esta perspectiva dominó los medios de comunicación, que subrayaron el problema como uno de seguridad que requería la toma de medidas de emergencia.<sup>102</sup>

Entre las principales políticas públicas para atender el problema de la trata se encuentra el Informe sobre Trata de Personas del Departamento de Estado, creado con base en la **“Ley para la protección de las víctimas de trata”**, creada en el año 2000 por el presidente William Clinton.

El primer informe sobre la trata de personas, elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, ha sido descrito por esa dependencia como:

---

<sup>101</sup> National Security Presidential Directive 1 (Feb. 13, 2001), Consultar en: <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>

<sup>102</sup> Amy Farrel, “The Problem of Human Trafficking in the U.S.: Public Frames and Policy Responses”, 622.

**“La principal herramienta diplomática del Gobierno de los Estados Unidos para involucrar a gobierno extranjeros en la trata de personas (sic). Es también el recurso mundial más amplio de los esfuerzos gubernamentales contra la trata de personas y refleja el compromiso del Gobierno de los Estados Unidos de América con el liderazgo global en este tema clave de procuración de justicia y derechos humanos.”<sup>103</sup>**

El informe en mención evalúa, por así decirlo, el progreso realizado en el combate al tráfico de personas por parte de los países del orbe en relación con los siguientes estándares mínimos, aplicables a países de origen, tránsito o destino de víctimas de trata:

- 1) El Gobierno del país debería prohibir formas severas de la trata de personas y castigar actos relacionados con este delito.
- 2) El Gobierno debería establecer castigos comparables con delitos graves –tal como la violación– a la comisión de cualquier acto de trata con fines de explotación sexual que implique el uso de la fuerza, el fraude, la coerción, o en el cual la víctima es un niño incapaz de dar un consentimiento significativo, o la trata que incluye violación o secuestro o que ocasiona la muerte.

---

<sup>103</sup> Informe del Departamento de Estado sobre Trata de Personas. Consultar en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> (Página consultada el 26 de marzo de 2015).



- 3) Para los delitos de trata de personas el Gobierno debería establecer castigos lo suficientemente estrictos para disuadir y reflejar adecuadamente la naturaleza atroz del delito.
- 4) El Gobierno del país debería hacer esfuerzos serios y sostenidos para eliminar formas severas de la trata de persona.

Es decir, se plantea la prohibición de la trata, el establecimiento del delito de trata como grave, la aplicación de penas disuasivas y la eliminación del ilícito.

Otro de los aspectos considerados por el Departamento de Estado para clasificar los esfuerzos de los países en evaluación, es la protección de las víctimas y las medidas de prevención de la trata.

En el informe en mención, el Departamento de Estado integra a los países en cuatro listas, de acuerdo a su grado de cumplimiento de los estándares mínimos establecidos por la Ley de víctimas de trata:

Nivel 1: Países y territorios cuyos gobiernos cumplen plenamente con los estándares mínimos de la Ley de protección de víctimas.

Nivel 2: Países y territorios cuyos gobiernos no cumplen plenamente con los estándares mínimos, pero que hacen un esfuerzo significativo para cumplirlos.

Nivel 2: (Lista de observación especial): Países y territorios cuyo gobierno no cumplen plenamente con los estándares mínimos de la Ley de protección de víctimas de trata, pero están haciendo esfuerzos para cumplirlos, y:

- a) El número total de víctimas de formas severas de tráfico es muy significativo o se está incrementando significativamente; o
- b) Hay una falla en proporcionar evidencia del incremento de los esfuerzos para combatir las formas severas del tráfico de persona en relación con el año previo, o
- c) La determinación de que un país o territorio está realizando esfuerzos significativos para cumplir con los estándares mínimos de la Ley de protección a víctimas de trata se basó en compromiso que hizo el país o territorio para tomar pasos adicionales durante el año siguiente.

Nivel 3: Los países y territorios cuyos gobiernos no cumplen plenamente con los estándares mínimos de la Ley de protección a víctimas de trata y no están haciendo esfuerzos significativos para hacerlo.

A partir del año 2003, la Ley de Protección de Víctimas de Trata impuso sanciones a los estados incluidos en la lista número tres del Informe de trata de **personas, que incluyen la "terminación de asistencia no relacionada con temas humanitarios o de comercio"**.<sup>104</sup>

Otra de las consecuencias de ser clasificado en el nivel tres es que el Gobierno estadounidense se oponga a que instituciones financieras internacionales –Fondo Monetario Internacional y bancos multilaterales de desarrollo como el Banco

---

<sup>104</sup> Informe de trata de personas 2001. Cfr. <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>

Mundial— proporcionen ayuda a dichos países, siempre que esta no se relacione con asuntos humanitarios, comerciales y algunos de ayuda al desarrollo.<sup>105</sup>

Respecto de los resultados de esta estrategia, George W. Bush afirmaba en 2004:

**“...después de que el Departamento de Estado liberó su Informe de Trata de Personas 2003, 10 naciones evitaron sanciones moviéndose rápidamente para aprobar nueva legislación contra la trata, para entrenar oficiales de policía. Ellos lanzaron campañas de información doméstica y establecieron programas de protección de víctimas...Cada nación que es cómplice de la trata de personas puede saber que el Gobierno de los Estados Unidos está observando y habrá consecuencias si no actúan”.**<sup>106</sup>

En el mismo discurso, el entonces presidente de los Estados Unidos señaló otras medidas adoptadas en torno al problema de la trata de personas:

- Entrega de más de 295 millones de dólares para apoyar programas contra la trata en más de 120 países.
- Asistencia a otros gobiernos para desarrollar leyes para combatir el abuso, crear

---

<sup>105</sup> Informe de trata de personas 2001.

<sup>106</sup> The White House. *President Announces Initiatives to Combat Human Trafficking*. (16 de Julio de 2004). Consultar en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/07/20040716-11.html>

unidades de procuración de justicia especiales para investigar casos de trata, la construcción de refugios y el desarrollo de programas de entrenamiento vocacional para la rehabilitación a largo plazo.

- Entrega de 50 millones de dólares a la Organización de las Naciones Unidas para apoyar sus esfuerzos contra la trata de personas durante 2004, que servirán para ayudar a la puesta en marcha de programas contra la trata en Brasil, Camboya, la India, Indonesia, México, Moldavia, Sierra Leona y Tanzania.
- Emisión de T-Visas, que permiten a las víctimas de trata permanecer en la Unión Americana y recibir los mismos servicios y terapia que se proporciona a los refugiados.
- Entrega de 35 millones de dólares en subvenciones a 36 grupos locales que ayudan a las víctimas de los tratantes.
- Entrega, por parte del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, de 4.5 millones de dólares a nueve organizaciones que dirigen refugios donde las víctimas pueden refugiarse mientras buscan más ayuda.
- Creación de una línea telefónica de atención las 24 horas para reportar incidentes de trata.

### 2.3. Instrumentos internacionales contra la trata de personas.

Agustina Iglesias Skulj considera que el tema de la trata de personas no se internacionalizó en la década de 1940 debido a que la información que tenían las

Naciones Unidas en torno al movimiento de las mujeres para dedicarse a la prostitución indicaba que si bien la mayoría de los países contaban con mujeres extranjeras dedicadas a esta actividad, la mayoría de las naciones reportaba que la mayor parte de las mujeres que ejercían la prostitución eran nacionales. Así, el tema fue perdiendo peso en la arena internacional.<sup>107</sup>

Afirma que tanto en el marco de la Liga de las Naciones como en el de las Naciones Unidas el problema de la trata adquirió un enfoque de género y de protección a los derechos individuales de las mujeres frente a situaciones de explotación, que dio lugar a un modelo de control de la prostitución denominado prohibicionismo. A través de los esfuerzos para prohibir la prostitución extranjera – incluso dentro de sistemas regulacionistas<sup>108</sup>– y promover la repatriación de las mujeres, la trata se problematizó finalmente como una cuestión de prostitución de mujeres extranjeras y como una cuestión de control migratorio.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Agustina Iglesias Skulj, *La trata de mujeres con fines de explotación sexual* (Ediciones Didot, Argentina, 2013): 61

<sup>108</sup> **Iglesias Skulj señala que el “modelo francés” de la regulación de la prostitución se expandió** desde este ámbito hacia la población en general. Afirma que este movimiento comenzó en París en 1802 cuando Napoleón, preocupado por la salud de sus milicias durante la conquista imperial, construyó una herramienta para prevenir y controlar las enfermedades venéreas. En este sistema la prostitución era vista como un mal necesario y por lo tanto el regulacionismo configuró un sistema, un paradigma médico y político, que de forma casi hegemónica influyó en distintos países europeos y en sus colonias. Asimismo, la regulación aportaba ingentes sumas de dinero a través de los impuestos. Entre los países que adoptaron este modelo se encuentran: Rusia (1843), Holanda (1852), Suiza (1859), Italia (1960) Inglaterra (1864), Japón (1871) y Argentina (1875).

<sup>109</sup> Agustina Iglesias Skulj, *La trata de mujeres con fines de explotación sexual*, 61.

Entre los acuerdos internacionales de esta primera etapa, se encuentran los siguientes, todos unificados por el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptada por Naciones Unidas en 1949:<sup>110</sup>

- Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas (1904). Se enfocó únicamente en la protección de las víctimas de trata, entendidas sólo como la esclavitud de mujeres con fines de prostitución. Implicaba el cruce de fronteras nacionales.
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1910). Incluyó el castigo a los proxenetas. Se consideró también el comercio interno de mujeres con fines de esclavitud.
- Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños (1921). Se sancionó a las personas que practicaban la trata de niños. Protegía mujeres y niños migrantes.
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933). Obligaba a los Estados a castigar a las personas que ejercían la trata de mujeres adultas con independencia de su consentimiento.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos (Convención de Palermo), constituye el primer

---

<sup>110</sup>Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Consultar en: <http://www.derecho.unam.mx/cultura-juridica/pdf/onu-5.pdf>

instrumento que logró un consenso multilateral de la comunidad internacional por atender de forma más amplia el problema de la delincuencia organizada transnacional.<sup>111</sup>

### 2.3.1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estableció como su principal propósito promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional.

A diferencia de la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, que se enfocó exclusivamente en el problema de la delincuencia organizada transnacional relacionada con el narcotráfico y sus delitos asociados, la Convención de Palermo logró una definición más genérica de las diferentes características de la delincuencia organizada transnacional aplicables a cualquier tipo de delito que cumpliera con estos rasgos.

Cabe señalar que en la Convención de Palermo no exista una definición

---

<sup>111</sup> ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Consultar en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

precisa del término **“Delincuencia organizada transnacional”**, si bien define en su Artículo 2 al grupo delictivo organizado como:

**“...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”**

En su artículo 3, numeral 2, la Convención de Palermo establece las características del delito transnacional:

**“2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si:**

- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.



Con la Convención de Palermo, el combate al lavado de dinero se amplió a todos los delitos de la delincuencia organizada, a diferencia de la Convención de Viena de 1988, que lo suscribía a los delitos vinculados con el narcotráfico. En el artículo 6 de la Convención de Palermo, se establece el compromiso de penalizar el lavado de dinero, definido como:

**"a)** i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de

cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

En el artículo 7 de este instrumento internacional se estableció el compromiso de establecer políticas preventivas contra esta manifestación de la delincuencia organizada, tales como:

1. Amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, así como de otros órganos situados dentro de la jurisdicción que sean susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero. Incluirá la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas;
2. Cooperación e intercambio de información en los ámbitos nacional e internacional y considerar la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.
3. Vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes. Esto incluye la notificación por parte de particulares y entidades comerciales de transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociable pertinentes.

4. Utilizar como guía para establecer un régimen interno de reglamentación, las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

**En los términos de la Convención “un delito determinante” es un delito cuyos recursos pueden ser sujetos a cualquiera de los delitos de lavado de dinero establecidos en la Convención.**<sup>112</sup>

El Artículo 6, párrafo 2 (a), de la Convención contra la delincuencia transnacional organizada solicita que las disposiciones relacionadas con el lavado de dinero sean aplicables al **“más amplio rango de delitos determinantes”**, incluyendo los delitos establecidos por la Convención en sí misma y los Protocolos a de los **cuales el estado se ha convertido en parte, así como de todos los “delitos serios”** (Art. 6, párrafo 2 (b) como se define por la convención.

Además de establecer las bases jurídicas para ampliar y mejorar la cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional, la Convención de Palermo se complementó con tres Protocolos:

1. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En el plano internacional y para México entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

---

<sup>112</sup> Artículo 2, párrafo “h” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

2. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. En el plano internacional para México entró en vigor el 28 de enero de 2004.
  
3. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. Resolución de la Asamblea General 55/255 del 31 de mayo de 2001. Abierto a firma de junio de 2001 al 12 de diciembre de 2002. Firmado y ratificado por México el 31 de diciembre de 2001 y el 10 de abril de 2003, respectivamente. En el plano internacional y para México, entró en vigor el 3 de julio de 2005.

A continuación se abordará en detalle el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

### 2.3.2. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

En forma complementaria a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se acordó el Protocolo contra la trata de personas <sup>113</sup>, que es el instrumento de referencia primario utilizado por los países para elaborar los enfoques nacionales de lucha contra este flagelo, establecer los

---

<sup>113</sup> Protocolo contra la trata de personas. Consultar en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1305>

marcos de política regional y orientar la cooperación internacional en este ámbito. Entró en vigor exactamente tres años después (el 25 de diciembre de 2003) y en febrero de 2009 lo habían ratificado 124 países.

Es importante señalar que los delitos estipulados en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, son considerados también delitos a tenor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ambos instrumentos establecen normas mínimas que los Estados se obligan a aceptar, si bien pueden optar por medidas más estrictas.

Este Protocolo fue resultado de dos años de trabajos y negociaciones en el seno de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Internacional, con sede en Viena. Su contenido no estuvo exento de las discusiones entre grupos con visiones distintas sobre la prostitución: mientras el Comité de Derechos Humanos (*Human Rights Caucus*) señaló que la prostitución es un trabajo legítimo, la Coalición contra la Trata de Mujeres (CATW, por sus siglas en idioma inglés), consideraba que todo tipo de prostitución constituye una violación a los derechos de la mujer.

Ambas organizaciones tenían también visiones encontradas en torno al consentimiento de la víctima para dedicarse a la prostitución. CATW señaló que la prostitución no es nunca voluntaria. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos estableció que si bien una persona no daba su consentimiento para ser robada o empleada en trabajos forzados, una mujer adulta puede dar su consentimiento para

involucrarse en actividades tales como la prostitución. Debido a que no es obligada a la prostitución, la trata no existe.<sup>114</sup>

Finalmente, la definición de Trata de personas incluyó tres elementos esenciales: el acto, los medios y el propósito:

**“Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. 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.”<sup>115</sup>**

Cabe señalar que en el artículo cinco del protocolo en mención se solicita a los Estados que se tipifique como delito en la legislación de cada país el comportamiento señalado en el artículo tres.

---

<sup>114</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey* (Suiza):103. Revisada el 15 de febrero de 2015 en [http://publications.iom.int/bookstore/free/data\\_res\\_human%5B1%5D.pdf#page=100](http://publications.iom.int/bookstore/free/data_res_human%5B1%5D.pdf#page=100)

<sup>115</sup> Párrafo *a)* del artículo 3 del Protocolo contra la trata de personas de la Organización de las Naciones Unidas.

Es frecuente que se confunda la trata de personas con el tráfico ilícito de migrantes. Si bien es posible que un migrante se convierta en objeto de trata, esta situación constituye un delito distinto. En este sentido, el párrafo a) del artículo 3 del Protocolo sobre los migrantes de la Organización de las Naciones Unidas, señala que:

**“Por tráfico ilícito** de migrantes se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un **beneficio financiero.**”

El siguiente cuadro muestra algunas diferencias básicas entre la trata de personas y el tráfico de migrantes:

Diferencias entre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas		
Característica comparada	Tráfico de migrantes	Trata de personas
Consentimiento	Requerido	No es relevante
Explotación	No requerido	Requerido
Transnacionalidad	Requerido	No requerido

### 2.3.3. Otros tratados internacionales que atienden el problema de la trata de personas.

Existen otros tratados, convenios y convenciones internacionales que incluyen disposiciones para atender el problema de la trata de personas. Los estados Parte de estos instrumentos internacionales se comprometen a través de ellos a combatir este delito.

- El Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949,<sup>116</sup> **en que los Estados parte en el Convenio “se comprometen a adoptar o mantener, en relación con la inmigración y la emigración, las medidas que sean necesarias, con arreglo a sus obligaciones en virtud del presente Convenio, para combatir la trata de personas de uno u otro sexo para fines de prostitución” (art. 17);**
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979,<sup>117</sup> **en que se insta a los Estados parte a tomar “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” (art. 6);**
- La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993),<sup>118</sup> en que se

---

<sup>116</sup> Consultar en:

[http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/1\\_instrumentos\\_universales/2%20Convenciones/18.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/1_instrumentos_universales/2%20Convenciones/18.pdf)

<sup>117</sup> Consultar en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>118</sup> Consultar en: <http://www.uji.es/bin/organs/ui/legisla/int/7-r48-104.pdf>



señala que se entenderá que la “violencia contra la mujer” abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: “la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada” (art. 2);

- La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989,<sup>119</sup> en que se conviene en que los Estados parte “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” (art. 35);
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>120</sup> relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de 2000, que dispone que los Estados parte “adoptarán todas las medidas necesarias para fortalecer 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 actos de venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o el turismo sexual” (art. 10);

---

<sup>119</sup> Consultar en: [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN\\_06.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf)

<sup>120</sup> Consultar en:

[http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/op\\_se\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/op_se_sp.pdf)

- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>121</sup> relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2000, que **establece que los Estados parte velarán por que “no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años” (art. 2)**);
- El Convenio de La Haya relativo a <sup>122</sup>la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, que prohíbe la adopción internacional si el consentimiento parental ha sido obtenido mediante pago o **compensación. Además, el Convenio dispone que “[n]adie puede obtener beneficios materiales indebidos, como consecuencia de una intervención relativa a una adopción internacional” (art. 32)**);
- El Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil,<sup>123</sup> 1999, **(Núm. 182) de la OIT, que prohíbe “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la**

---

<sup>121</sup> Consultar en: <http://www.humanium.org/es/conflictos-armados-texto-completo/>

<sup>122</sup> Consultar en:

[http://www.oas.org/dil/esp/Convenio\\_Haya\\_Proteccion\\_del\\_Nino\\_Cooperacion\\_en\\_Materia\\_Adopcion\\_Internacional\\_Espana.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Convenio_Haya_Proteccion_del_Nino_Cooperacion_en_Materia_Adopcion_Internacional_Espana.pdf)

<sup>123</sup> Consultar en:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182)

utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la **salud, la seguridad o la moralidad de los niños**” (art. 3);

- La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>124</sup> (resolución 45/158 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1990, anexo), en que se afirma que “[n]ingún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre” y que “[n]o se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzosos u obligatorios” (art. 11);
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,<sup>125</sup> en el que se entiende por “crimen de lesa humanidad”, entre otros, a la “esclavitud”, y se la define como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños” (art. 7).

---

<sup>124</sup> Consultar en:

[http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CONVENCION\\_INTERNACIONAL\\_PROTECCION\\_D\\_ERS\\_TRABS\\_MIG\\_FAM.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CONVENCION_INTERNACIONAL_PROTECCION_D_ERS_TRABS_MIG_FAM.pdf)

<sup>125</sup> Consultar en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute%28s%29.pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf)

Los instrumentos internacionales que abordan la problemática de la trata de personas, se complementan con instrumentos regionales para la atención de este problema. Dado que esta investigación se relaciona con países americanos, se mencionan dos acuerdos regionales de los que Estados Unidos y México son parte:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969,<sup>126</sup> que dispone que **“nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”, y “nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio” (art. 6, párrafos. 1 y 2);**
- La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1994,<sup>127</sup> **que dispone que “los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas eficaces, conforme a su derecho interno, para prevenir y sancionar severamente el tráfico internacional de menores definido en esta Convención” (art. 7).**

2.4. Medidas propuestas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.

---

<sup>126</sup> Consultar en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_amicr](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_amicr)  
[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-57\\_Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Trafico\\_Internacional\\_de\\_Menores.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm)  
[na sobre derechos humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm)

No fue sino hasta junio de 2011 –20 años después de la securtización del lavado y dinero y 11 años después de la securitización de la trata de personas– cuando el GAFI publicó el documento *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*, en el cual por primera vez este organismo abordó el tema de la lucha contra la trata de personas a través del combate del lavado de dinero.

Desde el título del documento, es posible observar cómo se vuelven a mezclar los problemas de trata y la migración ilegal, lo cual, de entrada, plantea serios cuestionamientos en torno a si ambos problemas deben ser abordados y atendidos con el mismo tipo de medidas.

El documento en mención incluyó las siguientes observaciones y recomendaciones para lograr un mejor rastreo del dinero proveniente de la trata de personas:

- *Sobre las estadísticas:* Se menciona que si bien se han realizado estudios estadísticos en torno a la trata de personas y migrantes en el ámbito internacional, existen debilidades metodológicas, huecos en la información y discrepancias en la cobertura, lo mismo que para calcular las cantidades involucradas y las ganancias que estas actividades generan. Al respecto, recomienda una mayor coordinación entre las organizaciones que tienen o se encuentran en proceso de desarrollar bases de información sobre trata de personas y tráfico de migrantes en torno a la metodología a ser empleada para

calcular las cantidades involucradas y las ganancias generadas para poder evaluar cuánto dinero se está lavando producto de este delito.

- *Sobre el enfoque judicial:* El documento señala que uno de los principales problemas para identificar la escala y naturaleza de la trata de personas es que el delito se esconde tras otro tipo de criminalidad, como la prostitución o la migración ilegal, lo cual resulta en casos de trata que no son reconocidos como tales, y por lo tanto no son investigados. Señala además que frecuentemente la justicia penal se centra en los migrantes en lugar de los traficantes.

Entre los resultados negativos de la falta de enfoque en la trata y el tráfico de migrantes, es que se ha establecido una reputación de “bajo riesgo – alta recompensa”. El documento agrega que otra razón para esto es la dificultad para asegurar los procesos penales, debido al reto práctico de la investigación del delito a través de las fronteras internacionales, o la dificultad para obtener evidencia de las víctimas de la trata.

- *Sobre la cooperación.* Propone una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y las agencias de procuración de justicia para que la trata de personas se convierta en una actividad de “alto riesgo – baja recompensa” para la delincuencia. Sugiere también la necesidad de más investigación del lavado de dinero vinculado con la trata de personas, con el debido cuidado en la protección de los derechos de las víctimas, los derechos de los migrantes ilegales y de los testigos.

Señala en especial la necesidad de establecer una mayor cooperación entre las agencias de procuración de justicia y las Unidades de Inteligencia Financiera, tanto en el ámbito local como entre países. Señala que en la persecución de los involucrados y el decomiso y confiscación de las ganancias existe la necesidad de una mayor cooperación, incluyendo el intercambio de información y bases de datos.

- *Sobre la priorización y nivel de recursos:* El documento establece que se necesitan mayores esfuerzos para asegurar que en los países de tránsito y destino de la trata de personas se priorice el combate al lavado de dinero procedente de la trata de personas y el tráfico de migrantes. Considera que gran número de países de origen requieren de asistencia técnica y financiera en la ratificación de convenciones internacionales relevantes, en la elaboración de legislación, y en la dotación de recursos para las agencias de procuración de justicia y las Unidades de Inteligencia Financiera.

De entre las 40 recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero, el documento rescata las siguientes como relevantes para combatir la trata de personas<sup>128</sup>:

---

<sup>128</sup> Cabe señalar que las 40 recomendaciones del GAFI fueron modificadas en febrero de 2012, las recomendaciones específicas contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas adquirieron un numeral diferente, pero son las mismas. El número de las recomendaciones que se mencionan en esta investigación son las actualizadas. Para conocer las recomendaciones actualizadas al año 2012, Cfr. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

- **Recomendación No. 10:** Es parte del apartado "Debida diligencia y mantenimiento de registros". Hace un llamado a prohibir que instituciones financieras tengan cuentas anónimas o con nombres ficticios. Conminan a obtener los datos precisos y confiables del cliente, identificar al beneficiario final, así como analizar que las transacciones del cliente sean consistentes con su actividad comercial.

- **Recomendación No. 12,** forma parte del apartado "Personas expuestas políticamente". Es la persona que ocupa un puesto que puede ser empleado de forma indebida para lavar dinero de procedencia ilícita u otros delitos determinantes, como la corrupción o el soborno.

Los bancos deben contar con sistemas apropiados de gestión de riesgo para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona expuesta políticamente. De ser el caso, se debe obtener la aprobación de la alta gerencia para establecer o continuar dichas relaciones. También deben tomar medidas razonables para establecer la fuente de riqueza y la fuente de los fondos. Una vez identificada, debe monitorearse la relación comercial.

- **Recomendación No. 17,** forma parte del apartado "Dependencia, controles y grupos financieros". Señala que se puede recurrir a terceras partes sometidas a regulación para obtener información sobre un cliente.



- **Recomendación No. 20, forma parte del apartado “Reporte de operaciones sospechosas”.** Establece que si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento al terrorismo, ésta debe estar obligada por ley a reportar con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).sobre la necesidad de la calidad de Informes de Transacciones Sospechosas.
- **Recomendación No. 29, pertenece al apartado “Operativo y orden público”.** Se refiere a la importancia del papel de las Unidades de Inteligencia Financiera, que sirven como un centro nacional para la recepción y análisis de: reportes de transacciones sospechosas; información relevante de lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo. También se encarga de la comunicación de los resultados de ese análisis.

Cabe señalar que el Grupo Egmont establece que una Unidad de Inteligencia Financiera es aquella agencia central nacional, encargada de recibir (y, si lo tiene permitido, solicitar), analizar y diseminar a las autoridades competentes información financiera relacionada con fondos de los que se sospeche un origen delictivo, con el fin de combatir el Lavado de Dinero y, en su caso, el Financiamiento al Terrorismo.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> El Grupo Egmont es un organismo internacional que agrupa 147 Unidades de Inteligencia Financiera del mismo número de países. Su objetivo general es proveer un foro para que las Unidades

La UIF debe poder obtener información adicional de sujetos obligados y tener acceso oportuno a información financiera, administrativa y de orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente.

- **Recomendación No. 30, es parte del apartado “Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas”.** Señala que los países deben asegurar que sus autoridades del orden público tengan facultades para realizar investigaciones sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el marco de su política contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Establece que las autoridades del orden público deben realizar una investigación financiera de manera proactiva en paralelo a la persecución del lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo. Esto debe incluir casos en los que el delito determinante asociado ocurra fuera de su jurisdicción. Estas autoridades deben tener la facultad de identificar, rastrear e iniciar acciones para congelar y embargar bienes que pudieran ser sujetos a decomiso, o que se sospecha son producto del crimen. También deben estar facultados para colaborar con las autoridades competentes de otros países.
- **Recomendación No. 37, del apartado “Asistencia legal mutua”.** Los países deben colaborar de manera expedita en torno a investigaciones, procedimientos

---

de Inteligencia Financiera alrededor del mundo mejoren sus vínculos de cooperación en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como fomentar la implementación de programas en el ámbito nacional en la materia. El intercambio de información entre los miembros del Grupo Egmont, se realiza a través de la Red Segura Egmont.

judiciales y procesos relacionados con el lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento al terrorismo. Se establece que los países deben contar con la base jurídica que permita dar asistencia, así como tratados, acuerdos u otros mecanismos para mejorar la cooperación.

- **Recomendación No. 40, corresponde al apartado "Otras formas de cooperación internacional". En la que establece que los países deben dar el mayor rango de cooperación internacional con relación al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento al terrorismo. Señala que, de ser necesario, se negocie Memoranda de Entendimiento con una amplia gama de contrapartes extranjeras.**

## 2.5 Tendencias en el combate al lavado de dinero relacionado con la trata de personas en el marco de la OCDE.

La OCDE abordó por primera vez el tema del lavado de dinero relacionado con la trata de personas durante la Reunión de su Consejo Ministerial, realizada en Maastricht, Holanda, el 2 de diciembre de 2003. En esa oportunidad fue tomada la **Decisión No 2/03 "Lucha contra la trata de Personas", en el que se estableció un plan de acción para atender este problema.**

El documento toca temas relacionados con la penalización de la trata de personas, la respuesta ante el problema de los servicios policiales y de vigilancia, el intercambio de información y cooperación entre los servicios de vigilancia de los Estados participantes, la protección de testigos y víctimas de estos delitos; la formación profesional de los funcionarios involucrados en la atención a este

problema, medidas fronterizas para la detención de personas implicadas en delitos relacionados con la trata de personas, documentación para fines de control y seguridad de documentos de identidad.

Sin embargo, el documento en mención no estableció ninguna medida para combatir el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.<sup>130</sup>

Fue hasta diciembre del año 2013 que los miembros de la OCDE adoptaron un **"Addendum al Plan de Acción para Combatir la Trata de Seres Humanos: una década después."**<sup>131</sup> En este documento los estados miembros de la OCDE se comprometen por primera vez para apoyar el uso de herramientas contra el lavado de dinero y combatir la trata de personas.

Además de ampliar y fortalecer las medidas ya adoptadas en su Plan de Acción original, la OCDE incluyó en este Addendum las siguientes medidas:

- Promover el uso de investigaciones financieras vinculadas con los delitos de trata de personas;
- Ampliar la capacidad de las autoridades dedicadas al combate al lavado de dinero y otras estructuras relevantes para identificar actividades financieras vinculadas con la trata de personas;
- Ampliar las capacidades, donde sea necesario, para rastrear, congelar y confiscar los medios y ganancias de la trata de personas, de acuerdo con la ley nacional y

---

<sup>130</sup> Consultado el 10 de septiembre de 2014 en: <http://www.osce.org/es/odihr/23870?download=true>

<sup>131</sup> OCDE, *Decision No. 1107, Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One decade Later*. Consultar en: <http://www.osce.org/addendum?download=true>

considerando, donde sea aplicable, usar las ganancias confiscadas para fundar iniciativas contra la trata de personas y apoyo a las víctimas, incluyendo la posibilidad de obtener una compensación.

- Promover la transparencia y la responsabilidad, penalizando la corrupción relacionada con la trata de personas.

En el año 2014, la OCDE publicó el documento *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings*<sup>132</sup>. Este documento señala que gran parte de los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado contra la trata de personas, no se relacionan con las ganancias derivadas de este ilícito. Explica que esto se debe a que las comunidades dedicadas a combatir la trata de personas y el lavado de dinero han trabajado en forma aislada una de la otra.

Señala que las agencias de procuración de justicia ignoran o no se encuentran equipadas para manejar actividades financieras relacionadas con la trata de personas, mientras que los investigadores financieros generalmente carecen de conocimientos en torno a las operaciones de la trata de personas. Afirma que la cooperación entre agencias o bien internacional sobre trata de personas es débil y muy limitada en relación con las investigaciones financieras.<sup>133</sup>

Para la OCDE:

---

<sup>132</sup> OCDE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings* (Viena, Austria, 2014): 4. Consultada el 15 de enero de 2014 en: <http://www.osce.org/secretariat/121125?download=true>

<sup>133</sup> OCDE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings*, 8.

**“Una de las formas más efectivas para interrumpir y dismantelar redes delictivas es identificar y confiscar el dinero que gastan y acumulan. Porque algunos delincuentes están dispuestos a arriesgarse a pasar un tiempo en prisión si confían en que el dinero producto de sus actividades criminales estará disponible para ellos tras su liberación, la confiscación de las ganancias criminales tiene un claro potencial para disuadir los más altos niveles de las empresas criminales”.**<sup>134</sup>

La OCDE considera también que el rastreo de los flujos relacionados con la trata de personas, permitiría a los investigadores identificar a más miembros de la organización delictiva, así como encontrar a más víctimas de dichas organizaciones.

De acuerdo con la OCDE, las herramientas que podrían ser impulsadas para combatir la trata de personas podrían ser enlistadas en cuatro categorías:<sup>135</sup>

- Informes sobre transacciones sospechosas y la revelación de otras informaciones financieras pueden detectar actividad sospechosa relacionada con la trata de personas, iniciar o contribuir en investigaciones y proporcionar información útil sobre las finanzas y operaciones de los traficantes.
- Las Unidades de Investigación Financiera (UIF) y las unidades especializadas en procuración de justicia pueden apoyar en investigaciones paralelas a delitos relacionados con la trata de personas y proporcionar experiencia crucial y

---

<sup>134</sup> OCDE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beign*, 8.

<sup>135</sup> OCDE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beigns*, 16.

herramientas investigativas para identificar y congelar ganancias y bienes relacionados con organizaciones dedicadas a la trata de personas.

- Las investigaciones sobre trata de personas podrían beneficiarse del uso de mecanismos específicos para la cooperación internacional sobre temas relacionados con la cooperación sobre temas de lavado de dinero, tales como el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera.
- El uso efectivo de procedimientos contra el lavado de dinero para congelar, incautar y confiscar<sup>136</sup> las ganancias y bienes de la delincuencia relacionada con la trata de personas puede tener un efecto disruptivo sustancial en las operaciones de estas organizaciones, así como reducir las ganancias de estos grupos y asegurar fondos adicionales para las actividades contra la trata y de compensación a las víctimas.

Sin embargo, la OCDE considera que ha habido una falta de cooperación entre las unidades de investigación financiera y las unidades contra la trata, en parte debido a diferentes culturas operacionales, pero también debido a la falta de recursos, entrenamiento e intercambio de información. Señala la necesidad de establecer un mayor vínculo entre los recopiladores de inteligencia financiera y quienes recopilan y analizan redes de traficantes.

---

<sup>136</sup> La confiscación es la apropiación violenta a manos de la autoridad por parte de la autoridad de todos o una parte de los bienes de una persona, mientras que la incautación, es la que se impone como una sanción por la realización de actos contra leyes. Consultar en: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/9/22/10803.htm>

Explica que en muchas jurisdicciones ha habido una dependencia absoluta de los testimonios de las víctimas en las investigaciones sobre trata de personas. Indica que esta evidencia es difícil de reunir, debido a la debilidad de los sistemas de protección de víctimas y testigos. Adicionalmente, los testimonios de las víctimas pueden estar sujetos a cambios frecuentes, debido al nivel de su trauma y son difíciles de sostener al paso de largas investigaciones y juicios. En este sentido, la OCDE considera que la información producida con las técnicas de investigación financiera pueden proporcionar evidencia crucial en un juicio, así como reducir la necesidad de apoyarse en costosas y complejas medidas de protección de testigos.

En las investigaciones relacionadas con la trata de personas, frecuentemente se busca detener a los perpetradores del delito, en ocasiones a expensas de la investigación de las ganancias producto de ese delito y a su lavado. Es común que muchas fuerzas policiales cierren los casos una vez que los delincuentes involucrados en la trata de personas son identificados y arrestados.

Por lo que se refiere a los especialistas en la investigación del lavado de dinero, la trata de personas es sólo una parte de una larga lista de delitos predicados, por lo que las medidas contra el lavado son generales en su naturaleza, en vez de enfocarse en un delito en específico. Señala que muchos de los profesionales que trabajan en estos temas tienen experiencia bien en investigaciones criminales relacionadas con la trata de personas, o bien en lavado de dinero e investigaciones financieras, pero raramente tiene experiencia en las dos.



La información también se halla dispersa. Las oficinas de procuración de justicia tienen información sobre la evidencia y las víctimas; la Unidades de Inteligencia Financiera tienen información sobre cuentas de banco, transacciones y las identidades de los clientes; otro tipo de información valiosa y relevante puede estar localizada en otros organismos gubernamentales o agencias extranjeras.

Lo anterior indica la necesidad de una mayor cooperación e intercambio de información entre las instancias dedicadas a atender casos de trata de personas, de lavado de dinero, agencias extranjeras, e incluso la Organizaciones No Gubernamentales que atienden el problema.

### 3. Aplicación de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas en Estados Unidos y México: Una perspectiva comparada. (2000-2014)

En los capítulos anteriores explicamos que la securitización internacional del lavado de dinero tuvo como base la firma de la Convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes de 1988, así como con la creación del GAFI en 1989 y sus 40 recomendaciones de aplicación global, impulsadas principalmente por los Estados Unidos de América.

Por otra parte, la securitización de la trata de personas se dio en el marco de las Naciones Unidas a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el año 2000, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Sin embargo, la combinación de la atención a los problemas del lavado de dinero proveniente de la trata de personas es muy reciente y de mucho menor impacto, de hecho, consideramos que, hasta la fecha, no se ha securitizado el tema del lavado de dinero relacionado con la trata de personas en el ámbito internacional.

En este capítulo analizamos cuál es la aplicación que han tenido las recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas en los Estados Unidos de América y en México.

Consideramos que el análisis de perspectiva comparada entre estos dos países en torno a la trata de personas y el lavado de dinero producto de este ilícito es relevante para ambos países, ya que forman parte de una misma cadena de tráfico de personas: México como país de origen y tránsito de personas víctimas de trata provenientes de centro y Sudamérica hacia los Estados Unidos, mientras que nuestro vecino país del norte, parece ser el receptor de la mayor parte de las víctimas de trata que salen de nuestro país, tanto mexicanas como de otros países.

Al respecto, es posible que en la medida que tanto México como Estados Unidos mejoren sus capacidades unilaterales para atender este problema, así como amplíen la cooperación bilateral en este rubro, se pueda incidir de manera positiva para disminuir el número de víctimas de la trata cuyo número hoy no se conoce de manera precisa.

Se retoman las recomendaciones del GAFI abordadas en el capítulo 2, apartado 2.4, que agrupamos de la siguiente manera tanto para el análisis de México y de los Estados Unidos de América:

- Penalización de la trata de personas y el lavado de dinero. Incluimos aquí la recomendación número 30 sobre las facultades que deben tener las autoridades del orden público para realizar investigaciones sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.
- Estadísticas. Esto se referirá tanto a cifras relacionadas con el número de víctimas, como a las cifras de procesos judiciales que cada país haya realizado.

- Enfoque judicial. Se referirá a la consideración de las víctimas como tales por parte de las autoridades policíacas y de procuración de justicia, incluso si cometen delitos vinculados directamente con su condición sojuzgada y de vulnerabilidad, independientemente de su consentimiento para ser explotadas laboral o sexualmente, o bien cualquiera sea la finalidad con la que se convirtieron en víctimas de la trata.
- Cooperación nacional e internacional. Además de la mayor coordinación y cooperación entre instituciones de un solo país para atender el problema del lavado de dinero relacionado con la trata de personas, quedan incluidas en este apartado la recomendación 37 sobre colaboración internacional a través de acuerdos de asistencia legal mutua, así como la recomendación 40 para una mayor cooperación internacional.
- Unidad de Inteligencia Financiera y Lavado de Dinero. Incluye la recomendación 29 sobre la importancia de la creación de la UIF; la recomendación 10 sobre la necesidad de identificar plenamente al cliente; la recomendación 20 sobre la elaboración de informes sobre operaciones sospechosas y la 12, sobre las personas políticamente expuestas.

3.1. Estados Unidos: Aplicación de las medidas sugeridas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.

El informe sobre trata de personas 2014 del Departamento de Estado de la Unión Americana, señala que los Estados Unidos son un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños, tanto de ciudadanos estadounidenses como extranjeros legales e ilegales, que son víctimas de trata con fines de explotación sexual y trabajo forzado, incluyendo la servidumbre doméstica.

Asimismo, el informe señala que durante el año fiscal 2013, las víctimas de trata en la Unión Americana fueron originarias principalmente de los Estados Unidos, México, Filipinas, Tailandia, Honduras, Guatemala, India y El Salvador.

Por su parte, el Informe Mundial sobre trata de personas de las Naciones Unidas 2014, menciona que en los Estados Unidos durante 2013 se detectó un número significativo de víctimas de trata de personas provenientes del Este y del Sur asiático.<sup>137</sup>

### 3.1.1. Penalización del delito de trata y lavado de dinero.

En los Estados Unidos de América, la violación a los estatutos de lavado de dinero (Título 18, U.S.C. §§ 1956, 1957) incluye multas de hasta 500 mil dólares o prisión por 20 años. Adicionalmente, cualquier propiedad, sean estas muebles o inmuebles pueden estar sujetas a decomiso.

**En la sección VII de este estatuto, titulado “actividades ilegales específicas”, se establece que la trata de personas, venta o compra de niños, explotación ilegal de niños o su transporte, el reclutamiento o asilo a una persona, incluyendo niños, para**

---

<sup>137</sup>UNODC, Informe Mundial de trata de personas (2014): 74.

actos de comercio sexual, es ilegal. Por lo tanto, las ganancias de las personas dedicadas a esta actividad ilícita son susceptibles de ser perseguidas por lavado de dinero.

Las penas por el delito de trata con fines de explotación sexual van desde cadena perpetua, con un mínimo de 10 años en prisión en caso de haber traficado niños de entre 14 y 17 años, o bien de 15 años de prisión por la trata con fines de explotación sexual por la fuerza, fraude o coerción de niños menores de 14 años.

Asimismo, las leyes federales permiten a las autoridades de procuración de justicia culpar a individuos involucrados en la trata de personas con cargos de lavado de dinero.<sup>138</sup>

Los delitos de tráfico del fuero federal en la Unión Americana son investigados por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), y el Departamento de Seguridad Interna (DHS) a través del Servicio de Aduanas e Inmigración (ICE), así como por la Unidad de Trata de Personas del Servicio de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado.

Estos casos federales de trata de personas son procesados por el Departamento de Justicia, la Procuraduría General, así como por dos unidades especializadas: a) Unidad para el Enjuiciamiento de la Trata de Personas de la División de Derechos Civiles, que supervisa los juicios relacionados con la trata con fines de explotación sexual y laboral de adultos; b) Sección de Pornografía y

---

<sup>138</sup> U.S. Immigration and Customs Enforcement. Project STAMP. Consultado el 20 de diciembre de 2014 en <https://www.ice.gov/stamp>

Explotación Infantil de la División Penal, que se especializa en el procesamiento de delitos de explotación sexual de niños, incluyendo la trata de niños con fines de explotación sexual y el turismo sexual con menores de edad.

En los Estados Unidos de América, el procesamiento de casos de trata con fines de explotación sexual que involucra a niños, no requiere demostrar que existió el uso de la fuerza, el fraude o la coerción.

Por otra parte, el Gobierno estadounidense busca evitar que contratistas gubernamentales incurran en la trata con fines de explotación laboral, en este sentido, se publicó en septiembre de 2012 la Orden Ejecutiva No. 13627, sobre el **“Fortalecimiento y Protección contra la Trata de Personas en Contratos Federales”**, para fortalecer la protección que contratistas y subcontratistas del Gobierno Federal deben proporcionar a sus empleados. Esta orden prohíbe a los contratistas el uso de prácticas engañosas para la contratación, el cobro de cuotas a los empleados para su reclutamiento y la destrucción o confiscación de los pasaportes de los trabajadores.

La orden en mención también aplica para contratistas y subcontratistas del Gobierno estadounidense fuera de los Estados Unidos que reciban pagos superiores a 500 mil dólares por sus servicios. A estos se les pide también crear planes que incluyan información para la prevención de la trata a sus empleados y protección para los empleados que reporten la trata de personas.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> U.S. Immigration and Customs Enforcement. Project STAMP, 26.

### 3.1.2 Estadísticas.

Por lo que se refiere al número de víctimas de trata en los Estados Unidos, no existen cifras precisas. De hecho, el informe sobre trata de personas del departamento de Estado correspondiente a 2014 no ofrece cifras al respecto.

Lo anterior tal vez se debe a críticas efectuadas por diferentes organizaciones civiles dedicadas a la atención a víctimas que han señalado la incongruencia de las cifras presentadas por estos informes en años anteriores. En este sentido, el documento *Ending Modern-Day Slavery: Using Research to Inform U.S. Anti-Human Trafficking Efforts*<sup>140</sup>, publicado por el Instituto Nacional de Justicia dependiente del Departamento de Justicia, reconoce que:

**“La información empleada para estimar la prevalencia de la trata de personas en los Estados Unidos de América, carece de precisión y calidad en los ámbitos federal, estatal y local. La falta de datos y una dependencia de evidencia inadecuada ha alimentado el desacuerdo entre movimientos contra la trata de personas en este país (Estados Unidos).”<sup>141</sup>**

---

<sup>140</sup>Departamento de Justicia, *Ending Modern-Day Slavery: Using Research to Inform U.S. Anti-Human Trafficking Efforts*, Página consultada el 6 de febrero de 2015 en: <https://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/240701.pdf>.

<sup>141</sup> Departamento de Justicia, *Ending Modern-Day Slavery: Using Research to Inform U.S. Anti-Human Trafficking Efforts*, 27.



En el artículo *Use and Misuse of Research in Books on Sex Trafficking*<sup>142</sup>, se señala que el Informe de Trata de Personas 2001 del Departamento de Estado, refería la existencia de entre 45.000 y 50,000 personas víctimas de trata en Estados Unidos. El mismo informe para el 2003, señaló la existencia de entre 18,000 y 20,000 víctimas, mientras que para el 2004, el documento estimaba la existencia de entre 14,500 y 17,500 personas en esta situación en la Unión Americana.

Lo anterior implicaría que el número de personas víctimas de trata en los EE.UU. disminuyó a menos de la mitad en tan sólo tres años. Sin embargo, en años posteriores, informes de organizaciones civiles señalan un alza y no un descenso en el número nacional de víctimas.

Al respecto, el informe *Human Trafficking Trends in the United States*, elaborado por el *National Human Trafficking Resource Center*<sup>143</sup> con cifras del período 2007-2012, refiere que entre 2008 y 2012 se registró un incremento del 259% en las llamadas de denuncia de trata de personas o bien de víctimas de este delito. De los casos identificados, 64% correspondieron a trata con fines de explotación sexual, 22% trabajo forzado, 3% incluían tanto explotación sexual como laboral, mientras que en el 12% de los casos no se identificó el fin de la trata.

---

<sup>142</sup> Lina Fedina, *Trauma, Violence & Abuse* 2015, Vol 16(2) (2014): 189.

<sup>143</sup> Centro que ofrece una línea telefónica confidencial de contacto directo que proporciona a los sobrevivientes de trata un acceso al apoyo y servicios para conseguir ayuda. Este Centro es dirigido por la ONG *Polaris Project*.

El mismo informe refiere que el 85% de los casos de trata con fines de explotación sexual involucró mujeres y niñas, mientras que 40% de los casos de trata con fines de explotación laboral involucró a hombres y el 60% a mujeres.

Mientras el 66% de los casos de trata con fines de explotación laboral atendidos correspondieron a personas extranjeras, el 41% de los casos de trata con fines de explotación sexual correspondió a ciudadanos estadounidenses.

El documento menciona que la explotación laboral se dio principalmente para el trabajo doméstico, especialmente en el Noreste del país, así como en el sur de Florida y el sur de California. Otras actividades en las que se encontraron víctimas de trata con fines de explotación laboral fueron la tripulación de barcos y trabajadores del campo.

De los 9,298 casos potenciales de trata reportados por esta organización, el 29% correspondió a niños. El 74% de los niños víctimas de trata lo son con fines de explotación sexual, en la mayoría de los cuales existía un proxeneta. Los niños víctimas de trata identificados también fueron explotados en la industria de la pornografía, acompañantes, prostitución callejera o residencial. Los niños también fueron identificados entre la tripulación de barcos, ventas puerta por puerta, trabajo doméstico, pandillas de pordioseros, así como en la industria agrícola.

De acuerdo con este informe, los estados con mayor número de reportes potenciales de trata fueron, en orden de importancia: California, Texas, Florida, Nueva York, Illinois, Distrito de Columbia, Virginia, Ohio, Carolina del Norte y Georgia.

Si bien las cifras de esta organización constituyen sólo un microcosmos del total de casos en los Estados Unidos, sí reflejan una tendencia al alza en el número, **por lo menos de la denuncias de casos ante ONG's en la Unión Americana.**

Entre los aspectos señalados en el informe antes mencionado se encuentra la existencia de víctimas de trata en la industria de la pornografía.

Por lo que se refiere a los casos de trata atendidos por el Gobierno estadounidense, el informe sobre trata de personas 2014, del Departamento de Estado sólo informa sobre cifras parciales de los casos que atienden las distintas agencias policíacas y de procuración de justicia en relación con la trata de personas, así como sobre las víctimas que han sido detectadas y asistidas por diferentes instancias gubernamentales y ONG's. Es decir, las cifras presentadas por el informe en mención son fragmentarias.

El Informe refiere que entre el 1º de octubre y el 30 de septiembre de 2013, El Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) y el área de Investigaciones del Departamento de Seguridad Interna (HSI por sus siglas en inglés) abrieron 1,025 investigaciones posiblemente relacionadas con la trata de personas, cifra superior a los 894 casos reportados durante el mismo período de 2013.

El FBI abrió 220 investigaciones sobre trata de personas donde existían víctimas adultas y niños extranjeros, lo cual implica una disminución con relación a los 306 reportados en 2012. Adicionalmente iniciaron 514 investigaciones sobre personas víctimas de explotación sexual de niños, un incremento con relación a los 440 casos abiertos en 2012.

El Departamento de la Defensa informó sobre la investigación de nueve casos de trata que involucran a personal militar, cifra superior a los cinco casos reportados en 2012.

Por su parte, el Departamento de Justicia informó sobre 161 casos llevados a juicio en 2013, en los cuales se acusó a 253 personas. De estas últimas, 222 se involucraron principalmente en la trata con fines de explotación sexual y 31 en la trata relacionada con la explotación laboral.

En tanto, la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia, en coordinación con las Oficinas de los Procuradores de los Estados Unidos (USAO's, por sus siglas en inglés), iniciaron 71 juicios relacionados con la explotación laboral y sexual de adultos por la fuerza, el fraude y la coerción. De estos, 53 se relacionaron principalmente con la explotación sexual y 18 con la explotación laboral.

Durante el año 2013, el Departamento de Justicia condenó a un total de 174 traficantes por explotación laboral, la trata sexual de adultos y la trata sexual de niños, comparado con 138 de estas condenas obtenidas durante 2012. De éstas,

113 estuvieron principalmente relacionada con la explotación sexual y 25 con la explotación laboral, si bien muchas implicaron ambos tipos de explotación.

### 3.1.3 Enfoque judicial

El Informe sobre Trata de Personas 2014, elaborado por el Departamento de Estado, indica que durante el año 2013 algunas víctimas de trata en los Estados Unidos, incluyendo menores a los 18 años, fueron detenidas o enjuiciadas por conductas cometidas como resultado directo de haber sido traficadas, a pesar de que la política federal y algunas leyes estatales establecen que las víctimas no deben ser penalizadas de forma inapropiada por actos fuera de la ley cometidos como resultado de su situación, ya que estos no configuran un delito.

Señala que en 2012 fueron arrestados 136 hombres y 443 mujeres menores de 18 años, por involucrarse en la prostitución y comercializar drogas, cifra inferior a los 190 hombres y 581 mujeres arrestados en 2011 por los mismos delitos.

### 3.1.4. Cooperación entre agencias nacionales y la cooperación internacional en materia de asistencia jurídica mutua.

La Fuerza de Tarea Interagencias del Presidente de los Estados Unidos para Supervisar y Combatir la Trata de Personas, se estableció mediante la Orden Ejecutiva 13257, Sección 1(a), en febrero del año 2002.

Esta fuerza de tarea –que busca una mayor coordinación entre las oficinas de gobierno para asegurar un enfoque que permita atender todos los aspectos de la trata de personas– incluye las siguientes agencias: Departamento de Estado,

Departamento de la Defensa, Departamento de Justicia, Departamento del Interior, Departamento de Agricultura, Departamento del Trabajo, Departamento de Salud y Servicios Humanos, Departamento de Transporte, Departamento de Educación, Departamento de Seguridad Interna, Oficina de Manejo y Presupuesto, Oficina del Director de Inteligencia Nacional, la Oficina Federal de Investigaciones, la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional y la Comisión estadounidense de Oportunidad de empleo Igual.<sup>144</sup>

Por lo que se refiere a la composición de esta Fuerza de Tarea, llama la atención la ausencia de la Red para la Procuración de Justicia en Delitos Financieros (FINCEN por sus siglas en idioma inglés), dependiente del Departamento del Tesoro, que constituye la Unidad de Inteligencia Financiera de los Estados Unidos de América.

Si bien algunos informes señalan que las investigaciones financieras son una parte esencial para el desarrollo de casos de trata de personas por parte del Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés)<sup>145</sup>, la ausencia del FINCEN parece indicar un papel subordinado de esta agencia a las solicitudes del DHS, lo cual implica que podría estarse privilegiando la persecución de delincuentes sobre la identificación y decomiso de los bienes producto de este delito.

---

<sup>144</sup> President's Interagency Task Force. Progress in Combating Trafficking in persons: The U.S. Government Response to Modern Slavery, Abril de 2013.

<sup>145</sup> Estas investigaciones recopilan información de recibos, cuentas de banco, transacciones MVTs, transferencia de fondos, información de MVTs, Informes de Transacciones Sospechosas y fuentes abiertas de información con el fin de identificar los bienes de los sospechosos y compras de bienes de lujo.

De hecho, el *SAR Activity Review* número 10<sup>146</sup>, publicado en el año 2006, señala que FinCEN proporciona al FBI acceso a copias electrónicas de Informes de Actividades Sospechosas que son importadas en el almacén de datos de esa agencia de inteligencia. Señala que esa plataforma permite extraer datos de campos específicos y compararlos con información de investigación e inteligencia recopilada por el FBI y otras agencias, lo cual incluye nombres, números de seguridad social, fechas de nacimiento, números de pasaportes, direcciones, nombres de negocios y números de cuenta. Indica que con los continuos avances tecnológicos, el FBI y otras agencias de procuración de justicia están mejor equipados para revisar y analizar la información de los informes de actividades sospechosas.

En tanto, el Departamento de Seguridad Interna realiza el Proyecto STAMP (*Smugglers and Traffickers Assets, Monies and Proceeds*) diseñado para atacar organizaciones involucradas en la trata de personas y el tráfico de migrantes, identificar a sus miembros clave y sus bienes para incautarlos y confiscarlos con el fin de desmantelar a las organizaciones delictivas involucradas en este tipo de delitos.<sup>147</sup>

Adicionalmente, el DHS a través del ICE, proporciona a los bancos información no clasificada acerca de comportamientos económicos sospechosos. Compartir esta información permite a los bancos estar más al tanto de riesgos clave para analizar mejor la información financiera en su posesión.

---

<sup>146</sup> FINCEN, *SAR Activity Review*, No. 10, Mayo (2006): 17.. Consultar en: [http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/files/sar\\_tti\\_10.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/sar_tti_10.pdf)

<sup>147</sup> President 's Interagency Task Force. *Progress in Combating Trafficking in persons: The U.S. Government Response to Modern Slavery* (Abril de 2013): 25.

Cabe señalar que el Informe de Trata de Persona 2014 del Departamento de Estado, señala que el Departamento de Justicia, el Departamento de Seguridad Interna y el Departamento del Trabajo, continúan apoyando y entrenando seis equipos piloto de coordinación contra la trata de personas. La Oficina de Asistencia de Justicia y la Oficina para Víctimas del Delito fundaron 16 fuerzas de tarea contra el tráfico en todo su territorio, incluyendo funcionarios de procuración de justicia y del trabajo tanto locales como federales.

En un proyecto por separado, el Servicio de Inmigración y Aduanas, publica el Informe *Cornerston*, un boletín trimestral que informa sobre temas relacionados con las tendencias de los delitos financieros, técnicas de investigación e indicadores de bandera roja identificadas.

Por su parte, el Departamento de Defensa ha puesto en marcha una política de cero tolerancia de la trata de personas. El Programa de la Oficina para Combatir la Trata de Personas asegura que los servicios, comando combatientes y Agencias de Defensa tengan las herramientas necesarias para prevenir la trata.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional, los Tratados de Asistencia Legal Mutua permiten a los Estados intercambiar información jurídica relacionada con multiplicidad de casos, entre ellos los de lavado de dinero. Los Estados Unidos han firmado este tipo de tratados con 57 naciones, incluido México.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> *International Narcotics Control Strategy Report 2014: Treaties and Agreements*. Consultar en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/vol2/222469.htm>



Por su parte, el FINCEN tiene Memoranda de Entendimiento o bien intercambio de cartas con las Unidades de Inteligencia Financiera de 51 países – entre ellos México—para facilitar el intercambio de información.<sup>149</sup>

Asimismo, el FINCEN intercambia información con los miembros del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, relacionada con casos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Cabe señalar que durante el año 2013, el FINCEN estableció un Memorandum de Entendimiento para facilitar el intercambio de información de supervisión con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, en apoyo de ambas agencias en su misión por combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Si bien los Estados Unidos también tienen acuerdos para compartir bienes decomisados con Canadá, Islas Caimán, Colombia, Ecuador, Jamaica, México y Mónaco, estos se refieren exclusivamente a casos relacionados con el tráfico de drogas ilícitas.

Adicionalmente, la Unión Americana ha firmado y ratificado la Convención Interamericana de Asistencia Legal Mutua de la Organización de Estados Americanos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

### 3.1.5. Unidad de Inteligencia Financiera y lavado de dinero

---

<sup>149</sup> Ibid.

FINCEN es una oficina del Departamento del Tesoro de los EE.UU. que funge además como Unidad de Inteligencia Financiera de ese país.

La Ley del Secreto Bancario en los Estados Unidos de América solicita a las instituciones financieras en ese país, apoyar a las agencias del gobierno federal en la detección y prevención del lavado de dinero. Las instituciones financieras deben reportar actividades sospechosas que pudieran significar lavado de dinero u otra actividad delictiva.

Cabe señalar que los informes de transacciones sospechosas son completamente confidenciales y es ilegal revelar su existencia o papel en una investigación, lo cual proporciona un buen grado de protección a quienes entregan dichos reportes.

En la revista *SAR Activity Review: Trends, Tips & Issues (Issue 23)*, publicada por el FINCEN<sup>150</sup> en mayo del año 2013, se menciona que los informes de transacciones sospechosas incluían fraude, lavado de dinero, actividad terrorista, pero no contenían un apartado para trata de personas. El artículo proponía se incluyera en dichos informes la trata de personas vinculada con anuncios en la Internet que pudieran estar siendo pagados a través del sistema financiero. En el **artículo también se propuso continuar empleando el apartado “otros” para transacciones relacionadas con este ilícito, y que palabras clave para identificar la trata de personas fueran incluidas en la Parte “Narrativa”.**

---

<sup>150</sup> *SAR Activity Review: Trends, Tips & Issues (Issue 23)*: 67. Consultar en [http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/files/sar\\_tti\\_23.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/sar_tti_23.pdf)

Actualmente, el FINCEN solicita a las Uniones de Crédito incluir alguno de los siguientes términos clave en la parte de **“Narrativa” de los Reportes de Actividades Sospechosas: “Aviso Trata de Personas”, o bien “Aviso Tráfico de Migrantes”**. La narrativa debe incluir también una explicación de por qué la Unión de Crédito considera la actividad reportada como sospechosa.

Con el fin de orientar a las instituciones financieras para detectar y reportar actividades sospechosas relacionadas con la trata de personas, el 11 de septiembre de 2014 el FINCEN publicó una **“Guía para reconocer actividad que pudiera estar asociada con el tráfico de migrantes y la trata de personas”**<sup>151</sup>.

Si bien no existen cifras precisas en torno a la cantidad de dinero lavado proveniente de la trata de personas en general en los Estados Unidos, el reporte de investigación *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*<sup>152</sup>, elaborado con el apoyo del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, refiere que en siete de las principales ciudades de la Unión Americana –a saber, San Diego, Seattle, Dallas, Denver, Washington DC, Atlanta y Miami– las ganancias generadas por el tráfico sexual y el trabajo sexual durante 2007 oscilaron entre 39.9 y 290 millones de dólares. El informe señala también que no parece haber conexión entre el tráfico de armas y la economía

---

<sup>151</sup> FINCEN, *Guidance on Recognizing Activity that May be Associated with Human Smuggling and Human Trafficking- Financial Red Flags*, 11 de septiembre de 2014. Consultado el 15 de febrero de 2015. Cfr. [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/pdf/FIN-2014-A008.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2014-A008.pdf)

<sup>152</sup> Meredith Dank, *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities* (Washington, D.C., The Urban Institute. Marzo de 2014): 1.

sumergida de armas, pero sí con el tráfico de drogas. Señala también que la participación de bandas en el tráfico sexual parece estar incrementándose.<sup>153</sup>

Estas cifras no consideran las ganancias de la pornografía infantil. El informe señala que esto se debe a que:

**“...la pornografía infantil esencialmente no se comercializa en los Estados Unidos, que muy frecuentemente no tiene costo.” (sic).**<sup>154</sup>

En relación con el turismo sexual este mismo documento considera que es un problema que afecta a países pobres con escasa procuración de justicia, por lo que señala que esos países deben colaborar con los Estados Unidos para identificar y detener a los delincuentes.<sup>155</sup>

En torno al dinero producto de la prostitución ilegal, el mismo documento explica que menos de la cuarta parte de los proxenetas emplean sistemas formales para manejar sus ganancias. Prefieren la compra de tarjetas de prepago, depositar en cuentas de familiares, enviar dinero a familiares por Western Union o bien esconder el dinero en efectivo en sitios seguros. Rara vez llevan una contabilidad en computadora, a veces emplean libros para contabilizar.

---

<sup>153</sup> Por tratarse de una investigación financiada por el Departamento de Justicia, resulta interesante que se vincule el tráfico sexual con el tráfico de drogas, pero no con el tráfico de armas.

<sup>154</sup> Meredith Dank, *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*, 2.

<sup>155</sup> Meredith Dank, *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*, 289.

Para lavar su dinero, los proxenetas que tienen negocios lícitos, como salas de masaje, reportan haber recibido menos dinero del que realmente ingresaron y no entregan recibos. También crean negocios de fachada con razones sociales a nombre de las cuales obtienen tarjetas de crédito.

### 3.2. México: Aplicación de las medidas sugeridas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre la situación de la trata de personas en México 2014, elaborado por la UNODC,<sup>156</sup> la trata de personas con fines de explotación sexual y explotación laboral son las dos principales caras de este problema en México. Por su importancia, le siguen la venta de niños y niñas y el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada.

El informe señala que 93% de las víctimas que fueron detectadas entre 2007 y 2012 eran mujeres que, en su mayoría, fueron sometidas a explotación sexual. El 45% de estas mujeres tenían entre 13 y 17 años, 15% entre 0 y 12 años. El 22% de estas mujeres eran extranjeras.

Se menciona en este informe que la belleza física se convirtió en una vulnerabilidad, cuando las víctimas **cumplían con “los criterios establecidos por la demanda de determinado mercado sexual”**. La pobreza de las víctimas fue otra de las vulnerabilidades detectadas, lo mismo que las mujeres con hijos, ya que estos

---

<sup>156</sup> UNODC, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014.

**últimos son “utilizados para coaccionarlas”.**

El informe señala que la región más vulnerable a la trata de personas es la Sur y Sureste de México, debido a los altos niveles de analfabetismo, escasez de empleos, situación laboral precaria, alta marginación y pobreza, así como un elevado y constante flujo de migrantes.

Dos zonas más fueron localizadas como áreas de atención: la zona fronteriza de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Sonora, y la zona fronteriza de los estados de Jalisco, Nayarit y Durango.

De acuerdo con el informe, los principales mercados para la trata de personas con fines de explotación sexual son Chiapas, la Ciudad de México y Tlaxcala. A estos les sigue el Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Baja California, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, Yucatán, Campeche, Chihuahua y Nuevo León.

Las mujeres extranjeras víctimas de trata en México provienen principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador. En menor medida, las víctimas vienen de Belice, Nicaragua, Costa Rica, Argentina y Cuba. Las menos vienen de China, India, Bangladesh y algunos países africanos.

En relación con los trabajos forzados, el informe refiere que la mayoría de

víctimas son hombres jóvenes y adultos, que son destinados principalmente al trabajo agrícola, el sector comercial, la industria de la construcción y servicio en bares. Por lo regular se trata de personas que pertenecen a grupos indígenas que viven en condiciones de pobreza, con escasa o nula instrucción. En algunas ocasiones se trata de migrantes.

Los estados en los cuales se ha registrado este tipo de trata son Quintana Roo, Chiapas y Tabasco, si bien se ha detectado en menor medida en la Ciudad de México, el Estado de México, Coahuila, Oaxaca, Campeche y Yucatán.

Por lo que se refiere a las organizaciones delictivas dedicadas a la trata de personas en México, el Diagnóstico nacional sobre la trata de personas en México 2014 menciona que éstas presentan cambios constantes en sus estructuras delictivas, ya que aprenden, innovan y adaptan. Esto incluye el uso de Internet, lo cual les permite acceso a víctimas que pueden no corresponder a los perfiles de vulnerabilidad ya identificados. La UNDOC considera en este informe, que:

**“la evolución de las redes dedicadas a la trata de personas, en sus distintas modalidades, está directamente relacionada con las oportunidades que ofrece una localidad y una sociedad en específico. Estas oportunidades, que pueden ser vistas en términos de las condiciones socioeconómicas desfavorables, potencian dos cosas de manera simultánea: por un lado, el ingreso de nuevos**

integrantes a las redes criminales y, por otro, el número de víctimas **potenciales**".<sup>157</sup>

El estudio identifica otros factores que facilitan la actuación de las organizaciones de la delincuencia dedicadas a la trata de personas:

- 1) Debilidad de la estructura institucional.
- 2) Presencia irregular del poder público en el territorio nacional.
- 3) Cooptación del poder público, si bien señala que esta ha sido focalizada y parcial.
- 4) Falta de complementariedad de los marcos jurídicos (federal y entidades federativas).

3.2.1. Penalización del delito de trata de personas y lavado de dinero.

La **"Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos"**<sup>158</sup>, establece competencias y formas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, tipos y procedimientos penales, medidas para la protección de las personas cuando son amenazadas o lesionadas por el delito de trata, así como la

---

<sup>157</sup> UNODC, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014. Pág. 20.

<sup>158</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012 y reformada el 19 de marzo de 2014.



reparación del daño a las víctimas. El artículo 10 de esta ley define el delito de trata de personas como:

**“Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”.**

Las formas de explotación consideradas en esta ley son: esclavitud, condición de siervo, prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, explotación laboral, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzosa, empleo de personas menores de 18 años en actividades delictivas, adopción ilegal de persona menor de 18 años, matrimonio forzoso o servil, tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Las penas aplicables a este delito varían entre los 5 y los 30 años y multas de entre mil y 60 mil días de salario mínimo, mientras que el artículo 45 de esta ley establece que quien haya cometido alguno de los delitos tipificados en la misma, será objeto de la Ley de Extinción de Dominio aplicable, además del decomiso de los fondos y bienes ilícitos producidos por estos delitos, sin excepción alguna.

Cabe señalar que la extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes, es decir, todas las cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal.

La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.<sup>159</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 22 que en el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que será jurisdiccional y autónomo del de materia penal y que procederá en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los siguientes bienes:

- a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
- b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
- c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
- d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos

---

<sup>159</sup> Ley Federal de Extinción de Dominio, Artículo 3. Consultada el 17 de enero de 2015. Consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf>

patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

La ley general sobre trata de personas en su artículo 44, establece que los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en la misma, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas., así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Dichos recursos también podrán ser empleados para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones Federal y locales en materia de extinción de dominio, en caso de que los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador.

### 3.2.2. Estadísticas

En México, las estimaciones más conservadoras ubican el número de niños y niñas sometidos a esclavitud sexual entre 16,000 (INEGI, UNICEF; DIF)<sup>160</sup> y 20,000.<sup>161</sup> Otros estudios calculan que la cifra de niños y niñas sujetos a explotación sexual en

---

<sup>160</sup> INEGI, *El trabajo infantil en México 1995-2002*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004, p.15, y UNICEF, DIF, y Ciesas, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*. México, 2000, p. 156 y 157.

<sup>161</sup> Secretaría de Turismo/Universidad del Caribe, *Propuesta técnica para las asesorías para identificar los factores que permiten la trata de personas en el Sector Turístico (...)*. México, ap. III, t.1, 2011, p.24, con más referencias (en lo sucesivo: Sectur, *La trata de personas en el Sector Turístico-Propuesta técnica*).

México asciende a 70,000<sup>162</sup>, de los cuales 50,000 son explotados en las zonas fronterizas y 20,000 en el resto del país.<sup>163</sup> Respecto del total de las víctimas, hay estimaciones que oscilan entre los 50,000 y 500,000 casos.<sup>164</sup>

Sin embargo, el Diagnóstico Nacional de la situación de la trata de personas en México 2014, elaborado por la UNDOC, señala que la cantidad de personas víctimas de trata en México se desconoce, y explica que esta falta de cifras se debe principalmente a tres motivos: <sup>165</sup>

- 1) No existe un método preciso para detectar a las víctimas por tratarse de una actividad clandestina o bien porque es un problema que socialmente se ha **“invisibilizado”**. **Añade que en** ocasiones las víctimas no se reconocen como tales.
- 2) La existencia de limitaciones institucionales, tales como la falta de capacitación y obstáculos de una legislación compleja, que ha dificultado el documentar los casos de trata en México, por lo que no se dispone de estadísticas oficiales, lo cual aplica a la trata de personas y a otros delitos relacionados, como el maltrato infantil, violaciones y delitos sexuales.
- 3) La reticencia de autoridades locales y federales para proporcionar detalles sobre

---

<sup>162</sup> Fondation Scelles, *Rapport mondial*, 101.

<sup>163</sup> Fondation Scelles, *Rapport mondial*, 103.

<sup>164</sup> Sector, *La trata de personas en el Sector Turístico – Propuesta técnica*, p. 7.

<sup>165</sup> UNODC, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014, pág. 64.

el perfil de las víctimas, incluso cuando ya existe una averiguación previa. La UNDOC considera que esta situación se debe en ocasiones a razones mal entendidas de seguridad y confidencialidad.

Por otra parte, si bien no se cuenta con cifras oficiales o totales acerca de la trata de personas en México, el microcosmos de los datos de algunas organizaciones civiles permite observar que el número de víctimas de trata de personas en México se ha incrementado en los años recientes.

Al respecto, el Informe estadístico y georeferenciado anual de casos del Sistema de Alerta Roja, correspondiente al año 2013 de la Coalición contra el tráfico de Mujeres y Niños en América Latina y El Caribe (CATWLAC)<sup>166</sup> informa sobre el número de casos atendidos por esa organización entre 2002 y 2013. A pesar de que se trata de una organización que atiende exclusivamente casos de mujeres y menores de edad, no así de hombres adultos, sus cifras indican un incremento significativo en el número de personas desaparecidas en México.

Refiere que durante 2006 la organización registró 14 nuevos casos de personas desaparecidas, mientras que en 2012 esta cifra ascendió a 55 casos. Para

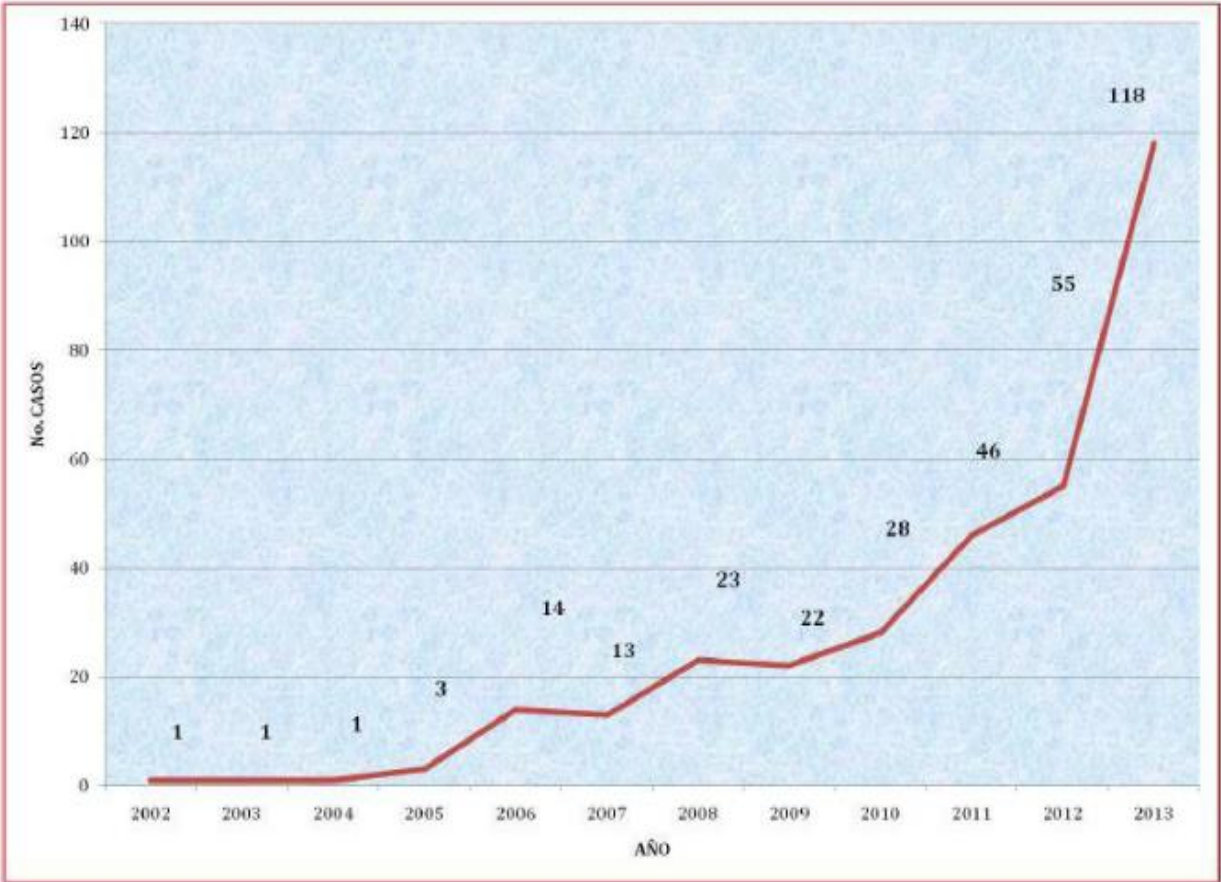
---

<sup>166</sup> Coalición contra el tráfico de Mujeres y Niños en América Latina y El Caribe (CATWLAC). Consultar en: [http://issuu.com/catwlaac/docs/2013\\_statistical\\_reportvfinaltuz/1](http://issuu.com/catwlaac/docs/2013_statistical_reportvfinaltuz/1)

2013 el número de personas desaparecidas contabilizadas por esta organización fue de 118 casos.

Estas cifras indican que la trata de personas en México se comenzó a incrementar de forma significativa a partir del 2006 y que el número de personas desaparecidas se duplicó en 2013, con relación al año 2012.

**Número de casos de personas desaparecidas o perdidas durante el período 2002-2013.**



Fuente: Informe estadístico y georeferenciado anual de casos del Sistema de Alerta Roja, correspondiente al año 2013 de la Coalición contra el tráfico de Mujeres y Niños en América Latina y El Caribe (CATWLAC).Página 34.

Por lo que se refiere a las cifras de casos de trata en proceso, el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018 señala que se iniciaron 69 averiguaciones previas en 2011, 72 en 2012, y 54 en el primer semestre de 2013. Sin embargo, el número de sentencias condenatorias corresponde sólo a 2 personas como responsables por la comisión del delito, acreedoras a pena privativa de libertad. Es decir, de 195 averiguaciones previas iniciadas en dos años y medio, sólo el 1.024% derivaron en sentencia condenatoria.

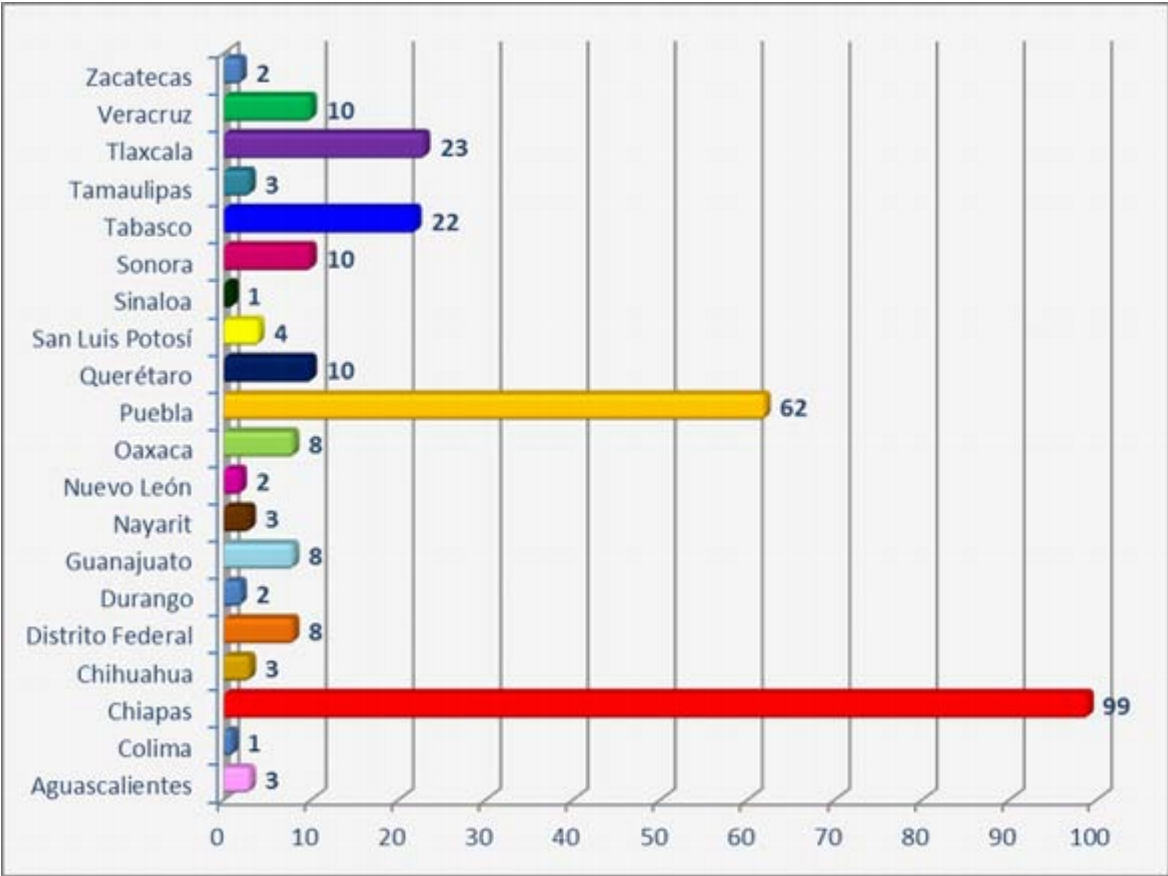
INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN POR EL DELITO DE LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO					
CONCEPTO		AÑO			
		2011	2012	2013*	TOTAL
Averiguación previa		69	72	54	195
Consignaciones		31	11	6	48
Incompetencias a otras Procuradurías, Fiscalías o SEIDO		10	16	15	41
Actas circunstanciadas		58	86	29	173
Actas circunstanciadas elevadas a averiguación previa		13	12	19	44
Acuerdo de archivo de actas circunstanciadas		9	43	39	91
Proceso en trámite	Procesos en trámite				17
	Órdenes de aprehensión			3	3
Sentencias	Condenatorias	0	2	0	2
	Absolutoria	1	5	2	8

Fuente: PGR, FEVIMTRA.

\* Datos a junio-2013

En el rubro de las entidades federativas el Instituto Nacional de Estadística y Geografía reportó que el número de víctimas de trata de personas vinculadas con atención en el campo de la procuración de justicia ascienden sólo en el año 2013 a un total de 284 personas, siendo los estados de Chiapas, Puebla, Tlaxcala y Tabasco donde existe el mayor número de casos, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1: Víctimas del delito de trata de personas por entidad federativa



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2013.

El Diagnóstico nacional sobre la trata de personas en México 2014, informa que entre el año 2009 y el 2011 se registraron sólo 629 averiguaciones previas por



el delito del fuero federal, de las cuales el 32% corresponden a actuaciones del Gobierno Federal. Señala también que el 81% del total de estas averiguaciones previas se concentró en los estados de Aguascalientes, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo. Afirma que en el fuero federal existe mucha mayor dispersión, si bien sobresalen los estados de Chiapas, Veracruz y Tlaxcala.<sup>167</sup>

El Diagnóstico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito menciona que en las entidades más problemáticas en términos delincuenciales se registran menos averiguaciones previas por el delito de trata de personas. Señala que esto se debe probablemente a que las autoridades estatales trabajan en un contexto de violencia extrema que lleva sus capacidades al límite, por lo que no brindan suficiente atención al delito de trata de personas.

Lo anterior, según el diagnóstico de la UNODC, implica que la capacidad operativa de las autoridades se ha enfocado en el combate a otros fenómenos delictivos, en detrimento de la atención al delito de la trata de personas.

El diagnóstico señala la posibilidad de que en algunos lugares las conductas relacionadas con la trata de personas se han naturalizado socialmente, lo que puede resultar en un reducido número de denuncias.

---

<sup>167</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Diagnóstico nacional sobre la trata de personas en México 2014. Pág. 16.

Con el fin de subsanar la falta de estadísticas en torno al problema de la trata de personas, el diagnóstico de la UNODC sugiere la creación de un sistema de información sobre el delito de trata de personas y su relación con otras actividades delictivas, así como contar con indicadores de seguimiento que permitan medir el impacto de las acciones de política pública.

### 3.2.3. Enfoque Judicial

El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, reconoce que no se cuenta con la especialización que se requiere para detectar e identificar la posible comisión de ilícitos, en sectores como salud, educativo, laboral, seguridad pública, migratorio, turístico, comunicación, transportes, desarrollo social, entre otros.

El documento señala también que los mecanismos existentes de verificación de establecimientos y medios de comunicación son insuficientes para llevar a cabo la debida inspección en centros laborales, negocios y servicios. Lo anterior puede facilitar la comisión de delitos en materia de trata de personas en esos lugares.

Menciona también que la carencia de protocolos unificados enfocados para detectar e identificar a posibles víctimas de trata de personas y de explotación, los escasos códigos de conducta éticos para las ramas de la industria, sector agrícola, empresarial, comercial y de servicios urbanos, rurales, industriales, manufactureros

y agrícolas, hacen que en su conjunto aumente el grado de dificultad para hacer frente a la trata de personas.

En enero de 2008 se realizaron esfuerzos para la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) para que las víctimas de este delito fueran atendidas por servidores públicos especializados en la materia. Sin embargo, esta fiscalía sólo cuenta con 28 agentes del Ministerio Público de la Federación, con oficinas en el Distrito Federal y oficinas regionales en los estados de Chihuahua, Veracruz y Chiapas para la atención de los delitos de su competencia.

El Programa señala como insuficiente el impulso en la armonización del tipo penal de trata de personas y sus modalidades, así como la desconfianza generada por la actuación de las autoridades hacia las víctimas, propician la poca o nula denuncia de este delito, lo cual fomenta la impunidad y la invisibilización de la problemática de la trata de personas, lo que conlleva que en primer término no se respete el Estado de Derecho, y por el otro, el señalamiento de México ante la comunidad internacional como un país no garante de las prerrogativas vinculadas con la procuración de justicia.

**Al respecto, el “Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México”, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señala que sólo siete estados de la República Mexicana (Baja California, Colima, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz), cumplen con la mayoría**

de los principios establecidos por el Protocolo y 17 los atienden parcialmente, mientras que el resto de los estados atiende dichos principios de manera limitada.

Asimismo, sobre el grado de vinculación que el tipo penal de trata de personas tiene con otros ordenamientos y su operatividad, los resultados muestran que sólo cuatro estados –Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Sonora– cuentan con reformas integrales que eviten contradicciones, duplicidad o problemas operativos en el combate a la trata de personas como la existencia de tipos penales relacionados.<sup>168</sup>

Las autoridades ministeriales federales, del fuero común y del Distrito Federal no se encuentran debidamente capacitadas y especializadas en normativa nacional e internacional para detectar todas las acciones u omisiones relacionadas con la trata de personas. Asimismo, los elementos de la policía a cargo de la representación social no recaban adecuadamente todos los elementos necesarios para la configuración del delito, lo que se traduce en una deficiente integración de las averiguaciones previas y, por consecuencia se dificulta la consignación ante la autoridad competente.

Por otra parte, hay que resaltar que las investigaciones en materia de trata de personas, a cargo del agente del ministerio público necesita ser fortalecido para proporcionar una adecuada asesoría jurídica a las víctimas del delito, para garantizar la protección de testigos y la implementación de medidas cautelares para la protección de los derechos de las personas.

---

<sup>168</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México, 2014. Pág. 16.

Por otra parte, el informe de la UNODC señala que existe el reclutamiento forzado a las filas del crimen organizado como una variante del delito de trata con fines de explotación laboral, especialmente la de menores de edad que son usados como **“halcones, mulas, sicarios o secuestradores”**, también se les emplea como **“polleritos”** –guías para migrantes ilegales– lo cual se registra en mayor medida en estados del norte de México y áreas suburbanas altamente marginadas en el Oriente de la ciudad de México.

Al respecto, el Informe Sombra, México, 2010, titulado **“El Gobierno de México miente”**, elaborado por la Coalición Contra El Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe (CATWLAC)<sup>169</sup>, aborda en **su capítulo V el tema de “La trata de mujeres, niñas y adolescentes y sus vínculos con la delincuencia organizada: obstáculos para el acceso a la justicia”**. En esta sección se señala que han aparecido nuevos fines para la trata de mujeres, niñas y adolescentes en México **“que ni siquiera están contemplados en los tratados internacionales, porque es más fácil castigarlas como criminales y no protegerlas y asistirlas como víctimas.”**

Refiere que algunas niñas que han podido ser ubicadas –todas entre 12 y 14 años– no pueden dejar de trabajar para la delincuencia porque se encuentran

---

<sup>169</sup> Consultar en: [http://www.catwlac.org/inicio/wp-content/uploads/2013/10/Informe\\_Sombra.pdf](http://www.catwlac.org/inicio/wp-content/uploads/2013/10/Informe_Sombra.pdf)  
**Catwlac es una coalición de ONG’s que está conformada por las siguientes Organizaciones: Coalición** contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, Defensoras Populares, A.C. y sus Capítulos Chiapas, Morelos y Baja California Sur y Oaxaca, Unión Nacional de Trabajadores, Red Nacional de Género y Economía, Coordinación Nacional de Milenio Feminista, Fuerza Ciudadana, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Comunicación e Información de la Mujer, A.C., Red Nacional de Periodistas con enfoque de Género, Observatorio nacional de Femicidios, Observatorio Ciudadano de Equidad de Género en los Medios de Comunicación, Mujeres en Frecuencia, Poder Ciudadano.

amenazadas. Afirma que el otro riesgo es que estas chicas están siendo detenidas por el ejército y siendo enviadas a juzgados para jóvenes en conflicto con la ley penal.

Al respecto, existe la necesidad de que la política criminal en México considere la situación de las víctimas en condiciones de la vulnerabilidad que las ha llevado a esclavizarse y por la que se ven obligadas a delinquir. Iglesias Skulj comenta al respecto:

**“Si la víctima ha logrado “ascender” en la organización, cosa que hace para evitar el mayor grado de explotación, como sucede en casi todas las demás formas de criminalidad organizada, da la impresión que la antigua víctima asume un rol que la identifica penalmente como victimaria. Ello sucede especialmente en las organizaciones vinculadas con la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual, donde informes especializados han advertido sobre el aumento de este fenómeno a nivel internacional”.**<sup>170</sup>

Es cierto que Iglesias Skulj identifica el problema anterior como una situación que se repite cada vez más en el ámbito internacional. Sin embargo, la situación de la violencia del narcotráfico en México, que creció exponencialmente en la década reciente, hace indispensable que el gobierno de nuestro país considere especialmente la situación de las víctimas que aparentemente transitan a ser

---

<sup>170</sup> Agustina Iglesias Skulj, *La trata de mujeres con fines de explotación sexual*, 19.

victimarias en condiciones de amenaza o supervivencia.

### 3.2.4. Cooperación entre agencias nacionales y la cooperación internacional en materia de asistencia jurídica mutua.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el organismo coordinador en materia de seguridad pública entre la federación, las entidades federativas y los municipios de México, cuya instancia superior de coordinación es el Consejo Nacional de Seguridad Pública.<sup>171</sup> **Entre sus facultades está “Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y otros instrumentos programáticos relacionados con esta materia”.**

El Consejo Nacional de Seguridad Pública establece una agenda de seguimiento de los compromisos institucionales de las instancias de procuración de Justicia en México. Asimismo, define e instaura mecanismos y sistemas de evaluación permanente del grado de avance de los compromisos de las instancias de procuración de Justicia locales con la federación. Coordina también el financiamiento con recursos públicos federales para apoyar iniciativas locales en materia de procuración de Justicia.

---

<sup>171</sup> Ricardo Gluyas Milán, “Directrices internacionales para el combate a la delincuencia organizada transnacional”, en Cunjama López, Emilio Daniel, *Globalización y delincuencia organizada transnacional: una perspectiva criminológica* (INACIPE, México, 2013):38,39.

En cuanto a operaciones con recursos de procedencia ilícita, el Sistema acordó impulsar la tipificación de este delito y el aprovechamiento de los productos del delito:

**“Las entidades federativas impulsarán la tipificación de la conducta de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo en sus códigos penales, conforme a los tipos penales modelo propuestos para tal efecto por la Procuraduría General de la República. En las reformas legales que para tal efecto se realicen, se incorporarán las técnicas de investigación propicias y se podrán habilitar mecanismos mediante los cuales las entidades federativas podrán acceder a beneficios económicos producto de los bienes incautados a la delincuencia (abandono y extinción de dominio).”<sup>172</sup>**

En la misma materia y con propósitos de prevención, el Secretariado propuso la instauración de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) en las entidades federativas del país, de conformidad con un modelo diseñado para ese propósito:

**“Para dotar de eficacia a las instituciones en la persecución de los delitos que se establezcan, las entidades federativas establecerán o fortalecerán una Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica por cada entidad, conforme al modelo que para tal efecto desarrolle la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la**

---

<sup>172</sup> Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión, *Diario oficial de la Federación*, 18 de noviembre de 2011, Acuerdo 11.



Procuraduría General de la República y de acuerdo a los recursos que para tal **efecto aporten las entidades federativas y la federación.**<sup>173</sup>

En materia de extinción de dominio se acordó que las entidades federativas promulgarán leyes de extinción de dominio locales. Con estas medidas establecidas en la esfera local de obligaciones contraídas en el ámbito internacional se ha incentivado en el plano estatal la aplicación de algunas obligaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).<sup>174</sup>

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, fue firmado por México en el año 2003. Para el año 2007 se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, ordenamiento que fue derogado el 14 de junio de 2012, cuando se publicó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctima de estos Delitos.

**El último ordenamiento mencionado define la trata de personas como “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación (...) se entenderá por explotación de una persona a: la**

---

<sup>173</sup> Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión.

<sup>174</sup> Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión.

esclavitud, la condición de siervo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, la explotación laboral, el trabajo o servicios forzados, la mendicidad forzosa, la utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, la adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, el matrimonio forzoso o servil, el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y la experimentación **biomédica ilícita.**”

En el año 2013 se publicó el Reglamento de la Ley en mención, en la que se establecen las bases de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y las medidas de protección, asistencia y reparación del daño de las víctimas de los delitos de trata de personas.

Esta Ley General se relaciona con la Ley General de Víctimas, en la cual se **define como “víctima” a toda persona que ha sufrido directa o indirectamente daño** o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquiera puesta en peligro a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos.

El artículo 84 de la Ley General contra la Trata de Personas, establece la creación de la Comisión intersecretarial para prevenir, combatir y sancionar los delitos en materia de trata de personas, que tiene entre sus atribuciones definir y coordinar la implementación de una política de Estado en materia de trata de personas; impulsar la colaboración interinstitucional para atender este ilícito;

inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas, así como evaluar, rendir cuentas y dar transparencia a estas actividades.

La Comisión es presidida por el Secretario de Gobernación, mientras que la Secretaría Técnica de dicha Comisión es ocupada por el Titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de dicha Secretaría. (Art. 88)

Esta Comisión es la encargada de elaborar el proyecto de Programa Nacional que direcciona la política del Estado mexicano en relación con el delito de trata. El Programa debe incluir estrategias y políticas del Estado mexicano de prevención, protección y asistencia, así como persecución.

La ley especifica que el Programa Nacional debe contar como mínimo con los siguientes rubros:

- I. Diagnóstico de la incidencia, modalidades, causas y consecuencias y su comportamiento delictivo, así como los grupos afectados o en mayor grado de vulnerabilidad;
- II. Compromisos adquiridos por el Gobierno de México sobre la materia frente a la comunidad internacional;
- III. Estrategias y la forma en que el Estado Mexicano se coordinará y actuará uniformemente, la distribución de competencias y las instituciones

gubernamentales responsables de la prevención, protección, asistencia y persecución;

- IV. Elaboración de un Inventario de Recursos Existentes;
- V. Protocolos de Atención para la Coordinación Interinstitucional;
- VI. Ruta Crítica con tiempos, atribuciones y obligaciones;
- VII. Políticas Públicas para cumplir con las Estrategias de Prevención, Protección y Asistencia y Persecución;
- VIII. Normas Oficiales de Coordinación Interinstitucional;
- IX. Formas y necesidades de coordinación e intercambio de información internacional y nacional;
- X. Programas de Capacitación y Actualización permanente para los tres poderes y los tres órdenes de gobierno.

El Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012, se publicó el 6 de enero de 2011, y la más reciente versión de este programa, se publicó el 30 de abril de 2014, y cubre el período 2014-2018. Ambas versiones se apegan a lo estipulado en la Ley contra la trata.

En el Capítulo VI de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, se establece la Comisión intersecretarial para prevenir,

combatir y sancionar los delitos en materia de trata de personas, que entre sus funciones tiene la de establecer bases de coordinación entre los tres poderes de Gobierno, organismos oficiales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil; organismos e instancias internacionales e instituciones académicas, en el diseño y la aplicación del Programa Nacional, así como facilitar la cooperación con otros países, en especial con los que informen sobre el mayor número de víctimas extranjeras y los identificados como de tránsito o destino de las víctimas mexicanas.

El Artículo 85 de la ley establece que la Comisión se integra con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Turismo; Procuraduría General de la República; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto Nacional de Migración; y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

El Artículo 86 señala que podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial, con derecho a voz pero sin voto: Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, designado por los respectivos Plenos camarales; un representante del Poder Judicial de la Federación, designado por el Consejo de la Judicatura Federal; tres Gobernadores, designados por la Conferencia

Nacional de Gobernadores; un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados por el Pleno de las propias organizaciones; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; un representante del Consejo Nacional de Población; tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos; tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia; un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil; tres expertos académicos con conocimiento y trabajo relevante sobre el tema de trata de personas.

Existe también una Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de la ley, cuando sean cometidos por la delincuencia organizada, que contará como mínimo con un coordinador general, fiscales, ministerios públicos y policías ministeriales especializados, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su efectiva operación. Esta Coordinación General se integrará con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función, de conformidad con lo establecido en la normatividad respectiva.

El Programa Nacional 2014-2018 explica que los funcionarios de los tres poderes aún no logran establecer una coordinación interinstitucional y colaboración adecuada para prevenir de manera homologada el delito de trata de personas y sus fines de explotación. Es escaso el intercambio de información y el desarrollo de

proyectos conjuntos, destinados a disminuir el número de víctimas de trata de personas.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional, hasta junio de 2013, México tenía firmados 27 acuerdos de Asistencia Jurídica Mutua, entre ellos, uno con la Unión Americana: Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua.

### 3.2.5. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y lavado de dinero.

La Unidad de Inteligencia Financiera en México (UIF) –dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público– es la encargada de recibir reportes de operaciones financieras, analizar las operaciones financieras y económicas y otra información relacionada, diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo.

La UIF implementa y da seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que favorecen la comisión de delitos previstos en el Código Penal Federal, tales como operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 400 bis); terrorismo nacional y su financiamiento (artículo 139); terrorismo internacional y su financiamiento (148 bis).

En la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>175</sup>, se menciona que la UIF en México sigue un modelo administrativo, en el que estas unidades dependen de Ministerios de Finanzas o Bancos Centrales, a diferencia de los modelos policial o el judicial, donde las UIF colaboran en el marco institucional de instituciones de investigación o procuración de justicia. Señala también la existencia del modelo híbrido, en el que la UIF es una combinación de los tres modelos existentes.

La SHCP considera que el modelo administrativo ofrece las siguientes ventajas:

- La UIF sirve de enlace entre los sujetos obligados y las autoridades encargadas de aplicar la ley;
- Los sujetos obligados revelan con mayor confianza la información si saben que la divulgación se limitara a casos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.
- La UIF actúa como un interlocutor neutral, técnico y especializado para los sujetos obligados que reportan.
- Si la UIF forma parte de un organismo regulador, es el interlocutor natural con las instituciones financieras.
- Facilita el intercambio de información con todos los tipos de UIF en el ámbito internacional.

---

<sup>175</sup> Consultada el 18 de febrero de 2015 en: [http://www.shcp.gob.mx/inteligencia\\_financiera/Paginas/Preguntas\\_Frecuentes.aspx](http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_financiera/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx)



Por otra parte, la Procuraduría General de la República creó la Unidad Especializada en Análisis Financiero a través del Decreto A/049/12, publicado el 2 de marzo de 2012. La Evaluación Mutua de México 2014: 7º Informe de Seguimiento, elaborada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), refiere que esta Unidad es completamente operacional y en ella colaboran especialistas que analizan las solicitudes de investigación e inteligencia que la Unidad de Inteligencia Financiera envía a la PGR, así como la información que obtiene por otras fuentes. También emiten opiniones especializadas e informes sobre asuntos financieros a solicitud de fiscales federales.<sup>176</sup>

Esta Unidad Especializada en Análisis Financiero está incluida en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita que, de acuerdo a su artículo 8, tiene entre sus atribuciones solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que requiera para el ejercicio de sus atribuciones, así como establecer mecanismos de consulta directa de información que pueda estar relacionada con operaciones con recursos de procedencia ilícita, en las bases de datos de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la planeación del combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En todos los casos, estos requerimientos deberán hacerse en el marco de una investigación formalmente iniciada, así como sobre individuos y hechos consignados

---

<sup>176</sup> GAFI, *Mutual Evaluation of Mexico: 7th Follow-up Report*, Febrero de 2014. Consultada el 20 de febrero de 2015: 11, 12. Consultar en: <http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/fur-mexico-2014.html>

en una averiguación previa. En el caso de las Entidades Financieras, los requerimientos de información, opinión y pruebas en general, se hacen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Unidad Especializada en Análisis Financiero de la PGR, también debe conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita de conformidad con el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal Federal, y coadyuvar con la Unidad Especializada prevista en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada cuando se trate de investigaciones vinculadas en la materia.

Cabe señalar que los recursos asignados a la Unidad de Inteligencia Financiera en México se ha incrementado sustancialmente en los años recientes. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, elaborada en octubre de 2012, indicaba que ese año el presupuesto de la UIF en México fue de 48,609,000.00 pesos. Cifra que para el 2015 ascendió a 218,962,817 pesos.<sup>177</sup> Podemos afirmar que el presupuesto para la UIF de la SHCP se incrementó 4.5 veces en el transcurso de tres años, lo cual implica un impulso renovado a las actividades de esa entidad.

Si bien la Evaluación Mutua del GAFI 2014 para México señala que en México fueron decomisados 820, 412,363 pesos, relacionados con el delito de lavado de

---

<sup>177</sup> SHCP, Presupuesto de egresos de la Federación 2015. Consultado el 15 de abril de 2015. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/06/r06\\_apurog.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/06/r06_apurog.pdf)

dinero, no detalla qué parte de esta cantidad corresponde al delito de trata de personas.

Cantidades decomisadas en casos de lavado de dinero 2009-2013					
Año	2009	2010	2011	2012	2013
Cantidades decomisadas	247 337 523	67 824 599	179 968 165	354 210 379	820 412 363
Fuente: GAFI, Evaluación Mutua México 2014, pág. 9.					

De esta misma tabla se desprende que el Gobierno de México ha logrado incrementar entre 2011 y 2013 el decomiso de dinero relacionado con el lavado de dinero.

La evaluación del GAFI sobre México refiere que en 2013, tan sólo la UIF de la SHCP reporta el inicio de 84 investigaciones relacionadas con el lavado de dinero, de los cuales 15 concluyeron en condena, mientras que cinco terminaron con la exoneración de los acusados.

Por lo que respecta a la colaboración entre la Unidad de Inteligencia Financiera y la PGR, la Evaluación Mutua del GAFI informa que en los cinco años recientes se han incrementado las solicitudes de información entre ambas entidades, lo mismo que el número de reportes de inteligencia de estas instancias, si bien tampoco refiere cuantas de ellas se relacionan con casos de trata de personas.

En relación con las ganancias que surgen del delito de trata, el informe de la UNODC sobre la trata de personas en México, explica que éstas benefician a los distintos eslabones de la cadena delictiva, lo cual incluye hoteles, sobornos a diferentes autoridades para que las denuncias no sigan su curso, evitar operativos, entre otros.

El documento en mención identifica como beneficiarios de estos recursos ilícitos a falsificadores de documentos, autoridades municipales, policías ministeriales, abogados para defender a los tratantes y hoteleros.

GANANCIAS DERIVADAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS	
ALGUNOS ACTORES BENEFICIADOS POR LA CADENA DE COMPLICIDADES DE LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL	
Promedio de ganancias por día por una víctima de trata de personas.	1,500 pesos
Promedio por pago de documentos falsos o apócrifos.	1,500 / 3,000 pesos
Pago a autoridades municipales/ estatales para que la víctima de trata con fines de explotación sexual pueda ejercer la trata de personas con fines de explotación sexual.	20 a 600 pesos
Pago a policías ministeriales para que no procedan las denuncias o congelar una investigación.	25,000 a 80,000 pesos
Pago a autoridades municipales para que no se lleve a cabo operativo.	800,000 pesos
Pago a abogados para la defensa de responsables del delito de trata de personas.	No menos de 100 mil pesos
Pago a hoteles, hostales, pensiones, cuartos, quintas, etc.	De 60 a 3,500 pesos

Fuente: UNDOC. Diagnóstico nacional sobre la situación de la trata de personas en México. FUENTE: Observaciones de campo, revisión documental y grupos de enfoque de UNDOC en diversos estados de la República.

Si consideramos la cifra más conservadora del número de niños y niñas explotados sexualmente en México, que asciende a 16 mil seres humanos, y retomando las estimaciones realizadas por la UNODC en México, tan sólo de la explotación sexual de menores en nuestro país, las ganancias de la delincuencia organizada ascenderían a 24 millones de pesos diarios.

### 3.2.6. Análisis de perspectiva comparada de la aplicación de las medidas propuestas por el GAFI contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas en Estados Unidos y México.

Al revisar la situación de la trata de personas en México y los Estados Unidos de América, es posible identificar espacios de complementariedad en cuanto al flujo de personas víctimas de trata. Si bien el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, publicado por la UNODC en 2013, señala que hablar de rutas de trata no es preciso, ya que las víctimas son trasladadas de un lugar a otro dentro o fuera de un mismo país, sí existe un flujo sur-norte de estas víctimas, no sólo de nacionalidad mexicana, sino también de personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, hacia la Unión Americana.

Lo anterior se hace evidente cuando se revisan los informes sobre trata de personas en México y en nuestro vecino país del norte, que coinciden en señalar estas nacionalidades entre las víctimas de trata más frecuentes en ambos países.

Tal como lo indican los informes de la ONU en torno a las tendencias de la trata de personas en todo el mundo, la mayor parte de las víctimas de trata en el

espacio geográfico que dibujan México y Estados Unidos son mujeres y cada vez más niños, ambos principalmente traficados con fines de explotación sexual.

En segundo término, pero no menos importante, se encuentra la trata de personas con fines de explotación laboral, donde las cifras en la Unión Americana señalan que el 66% de las personas traficadas con este fin son extranjeras, lo cual implica la vulnerabilidad de los migrantes ilegales en los Estados Unidos, si bien la cifra de cerca de 40% de ciudadanos estadounidenses víctimas de explotación laboral en su propio territorio habla de un amplio sector de la población de ese país que se encuentra en la indefensión.

Los informes sobre la trata de personas en ambos países señalan las zonas fronterizas como espacios proclives para este delito. El sureste mexicano, con sus altos niveles de pobreza, marginalidad y porosidad fronteriza, constituye la puerta de entrada de población centroamericana altamente vulnerable al delito de la trata de personas en territorio mexicano o bien en tránsito hacia los Estados Unidos.

En la zona fronteriza con los Estados Unidos, la ONUDD identificó como zonas de alta trata a Chihuahua y Sonora, si bien los informes de la ONG Polaris en los Estados Unidos sólo mencionan como zona de trata el sur de California.

La presencia en México de víctimas provenientes de China, India o Bangladesh, podría indicar rutas marginales de paso por territorio mexicano hacia los Estados Unidos, ya que el número de personas de estas nacionalidades involucradas en este delito se ha incrementado sustancialmente en la Unión Americana, de acuerdo con lo señalado por el Informe Mundial de Trata de Personas

de la ONODC.

También como parte de una tendencia mundial ya identificada por la UNODC, ni México ni los Estados Unidos tienen estadísticas claras en torno a la cantidad de personas que son víctimas de la trata de personas. Este es uno de los aspectos más preocupantes, ya que sin cifras ni información sistematizada es imposible dimensionar adecuadamente el problema, ni establecer patrones en cuanto a organizaciones, rutas o crear programas efectivos de prevención, procuración de justicia o la atención a las personas sobrevivientes.

Si bien no existen cifras precisas, el seguimiento que hacen de las víctimas algunas organizaciones no gubernamentales tanto en México como en Estados Unidos, acusan una tendencia al alza significativa de este delito, especialmente de la trata de niños.

En el caso de México, las cifras presentadas por la Coalición contra el tráfico de Mujeres y Niños en América Latina y El Caribe (CATWLAC) indican que el problema de las personas desaparecidas, probablemente víctimas de trata de personas, estalló a partir del 2006 y se ha casi cuadruplicado para el año 2013. Esto parece indicar que la trata de personas se intensificó en nuestro país a partir de la guerra contra el narcotráfico iniciada por Felipe Calderón. Sin duda, la violencia incontrolada en México constituye un espacio propicio para la trata de personas en nuestro país.

Basados también en los datos del informe *Human Trafficking Trends in the*

*United States*, elaborado por el *National Human Trafficking Resource Center*<sup>178</sup>, que menciona un incremento del 259% en sus llamadas de denuncia de posible trata entre 2008 y 2012, tal parece que este delito se ha incrementado exponencialmente en los Estados Unidos.

En cuanto al marco legal, pese a que tanto México como los Estados Unidos han tipificado el lavado de dinero relacionado con la trata de personas, así como la extinción de dominio para poder decomisar el dinero y los bienes producto de este delito, el número de condenas de personas involucradas en la trata de personas tanto en México como en los Estados Unidos es extremadamente bajo.

Al respecto, en los Estados Unidos se informó que en 2013 se condenó a 174 personas, cifra que resulta ínfima frente a la estimación más baja de víctimas de este delito en nuestro vecino país del norte, que asciende a 17,500 personas, no digamos respecto de las 50,000 que alguna vez admitió el Departamento de Estado.

En México, con tan sólo dos personas condenadas entre 2011 y 2013, se hace evidente la más grande impunidad en relación con este delito en nuestro país, lo que es especialmente grave, ya que constituye sin duda un factor que contribuye al crecimiento exponencial del delito de trata en México que han reportado algunas **ONG mexicanas, al convertirlo en un delito de “alta recompensa y bajo riesgo”**.

---

<sup>178</sup> Centro que ofrece una línea telefónica confidencial de contacto directo que proporciona a los sobrevivientes de trata un acceso al apoyo y servicios para conseguir ayuda. Este Centro es dirigido por la ONG *Polaris Project*.



Si bien la Unidad de Inteligencia Financiera de México ha informado del incremento de la cantidad de dinero decomisado por lavado de dinero entre el 2011 y el 2013, el hecho de que durante el mismo período sólo hubiera dos condenas relacionada con la trata de personas parece indicar que ese dinero corresponde a otros delitos, distintos al de trata de personas.

Por lo demás, ni México ni Estados Unidos ofrecen información sobre las cantidades de dinero provenientes de la trata de personas.

Entre los aspectos que se mencionan en los informes sobre trata en los Estados Unidos es la existencia de casos de trata en el negocio de la pornografía. Esto resulta altamente preocupante, ya que esta industria es una de las más prósperas en la Unión Americana y podría resultar un indicador del potencial de esta industria para encubrir casos de trata, sobre todo cuando el informe *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*<sup>179</sup>, señala también que la participación de bandas en el tráfico sexual parece estar incrementándose.

En cuanto al enfoque judicial, a pesar de los esfuerzos realizados por ambos países para evitar la revictimización de las personas que han sufrido trata, se siguen registrando aprehensiones de víctimas que han sido obligadas a delinquir o que delinquen por situaciones de vulnerabilidad propias de su situación de víctimas.

---

<sup>179</sup> Meredith Dank, *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*, 1

Por lo que se refiere a la centralidad de las Unidades de Inteligencia Financiera en la atención de los delitos de trata, éstas parecen haber sido desplazadas tanto en México como en los Estados Unidos por entidades creadas tanto en el Departamento de Seguridad Interna de la Unión Americana, como en la Procuraduría General de la República en México, como coadyuvantes en la entrega de información para el análisis de otras instituciones.

La creación de nuevas unidades de análisis financiero en agencias como la PGR y el FBI en coordinación con el Departamento de Seguridad Interna, hacen pensar en una posible duplicidad de funciones, o bien que los reportes de actividades sospechosas son considerados sólo materia prima que ya no recibe el análisis de la Unidad de Inteligencia Financiera, sino que es un insumo más de los analistas de dependencias policíacas y de procuración de justicia.

Cabe señalar que en la exposición de motivos de la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita<sup>180</sup> se reconoce el esfuerzo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por atender el lavado de dinero. Sin embargo, se señala que hubo dificultades operativas en cuanto al flujo de información, cooperación y coordinación entre las autoridades competentes en la

---

<sup>180</sup> Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Consultada el 10 de febrero de 2015. Cfr. <http://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>

materia, así como en el análisis técnico e interdisciplinario para atender el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Asimismo, llama la atención que el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, no incluya en ninguno de sus apartados estrategias o líneas de acción para afectar o interrumpir los flujos de dinero producto de la trata de personas y que, finalmente, son los que permiten que las organizaciones delictivas involucradas en la trata de personas continúen operando y creciendo.

Al igual que en los Estados Unidos de América, las entidades ejecutoras del Programa Nacional contra la trata en México, no incluyen explícitamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a su Unidad de Inteligencia Financiera. Si bien el programa menciona que el listado de entidades ejecutoras no es limitativo, la ausencia de la SHCP y la UIF de México parecen indicar que el tema del lavado de dinero en relación con la trata de personas en nuestro país no es prioritario, ni se le considera un aspecto relevante para atender esta problemática.

Para abrir las perspectivas en torno a lo que puede estar sucediendo con las Unidades de Inteligencia en México y los Estados Unidos, se observa que después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, la atención al problema del lavado de dinero viró en parte hacia el combate al financiamiento del terrorismo internacional. Incluso la atención a la trata de personas giró hacia la represión de la

migración ilegal como posible fuente del traslado subrepticio de terroristas y es en este sentido que se securitizó su atención durante el Gobierno de George W. Bush.

Este nuevo enfoque de las amenazas del lavado de dinero y la trata de personas cristalizó en instituciones de nueva fundación, muy ligadas al evento de los atentados terroristas, como es el caso del Departamento de Seguridad Interna de la Unión Americana. Esto trajo consigo el fortalecimiento de agencias de inteligencia como el FBI que de largo tiempo buscaban un mayor acceso a las bases de datos del FinCEN, lo cual consiguió después de la creación del DSI.

En este marco pueden verse con nueva luz las recomendaciones del GAFI en torno a la atención al lavado de dinero relacionado con la trata de personas, en el que pugna por una mayor coordinación entre las UIF y las instituciones de procuración de justicia. En este mismo sentido cobran nuevo significado la advertencia del GAFI cuando señala que en las investigaciones relacionadas con la trata de personas, frecuentemente se busca detener a los perpetradores del delito, en ocasiones a expensas de la investigación de las ganancias producto de ese delito y a su lavado. Es común que muchas fuerzas policiales cierren los casos una vez que los delincuentes involucrados en la trata de personas son identificados y arrestados.

Se debe recordar que el FinCEN es la autoridad que representa a la Unión Americana en el GAFI. No se puede descartar que esta agencia esté promoviendo la adopción de medidas que le permitan recobrar algunas de las prerrogativas y funciones que tenía en forma previa a la creación del Departamento de Seguridad Interna, así como frente a las agencias de inteligencia como el FBI.

La OCDE y el GAFI como instrumentos para impulsar políticas de alcance global ha sido probado en la década reciente. Sin embargo, parece que la lucha al interior de los Estados Unidos por el control de las funciones referidas a la atención del lavado de dinero proveniente de la trata de personas, en particular, parece favorecer a HSD.

Lo grave de esta lucha burocrática por la atención al problema de la trata de personas es que los resultados son mínimos. Lo fueron cuando el FinCEN era el encargado principal, lo son ahora que las agencias policíacas realizan dichas funciones. Mientras tanto, el número de víctimas crece y ninguna de las acciones emprendidas en los años recientes parecen detenerlo. Mientras tanto, las víctimas esperan. Millones de hombres, mujeres y niños permanecen en la sombra.

Consideramos irrelevante cuál sea la autoridad que realice el seguimiento del dinero relacionado con la trata de personas, o la Institución de la que dependa. Lo realmente importante es que el seguimiento se haga de forma constante y sistemática para permitir establecer patrones que lleven a la captura de quienes se dedican a administrar el dinero que contribuye a la reproducción de las organizaciones delictivas de la trata de personas.

En relación con la trata de personas y el lavado de dinero proveniente de esta actividad, el Gobierno de México tiene una actitud subordinada a las presiones de organismos como el GAFI, así como a las nuevas formas de organización burocrática que para atender esta problemática propone el Gobierno estadounidense.

Lo anterior se debe a las interlocuciones intergubernamentales entre los Gobiernos de México y los Estados Unidos. Las ventanillas para la atención a la trata de personas y el lavado de dinero relacionado con diferentes delitos se ha trasladado en años recientes del Departamento del Tesoro al Departamento de Seguridad Interna y el FBI. En este sentido, observamos que el Gobierno de México ha hecho reacomodos para poder dar respuesta a través de las instituciones paralelas o pares, por decirlo así, de las instituciones estadounidenses.

Esta es sólo una explicación probable del surgimiento de nuevas Unidades de Análisis Financiero en México, tanto en el seno de la PGR, como las propuestas para las entidades de la República.

Nuevamente, consideramos que se requiere una real colaboración y acercamiento entre las agencias dedicadas tanto a la atención del lavado de dinero como de la trata de personas. En el espíritu de la Ley contra el lavado de dinero en México, se requiere una atención especial, no sólo a las entidades financieras, como siempre lo hizo la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y crédito Público, sino de otras entidades que pudieran estar involucradas en la trata de personas. Esto porque los tratantes, como ya se explicó en el capítulo 2 hacen gran parte de sus transacciones en efectivo. Es aquí donde se requiere la mayor aplicación del decomiso de los bienes de personas vinculadas con este delito.

## Conclusiones

La trata de personas es considerada como una nueva amenaza para la seguridad internacional en términos del enfoque multidimensional promovido por la OEA. Sin embargo, a pesar de ser una práctica tan antigua como la humanidad, no fue hasta el año 2000, con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que este delito saltó a la palestra internacional con mayor fuerza, si bien no con la suficiente para permear en un proceso de securitización en los ámbitos nacionales, como sí sucedió con el lavado de dinero, a través de las actividades promovidas por el GAFI.

Este tratamiento desigual de ambos delitos se refleja en la atención también diferenciada que dan los países al lavado de dinero relacionado con la trata, el cual es mínimo tanto en los EE.UU. como en México.

Podría decirse que el hecho de que el delito fuera abordado en un Protocolo anexo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, tenía la intención de darle una especial atención y un peso específico particular.

Sin embargo, cuando observamos que el tráfico de migrantes y el tráfico de armas –ambos temas polémicos que no lograron consenso en las negociaciones de la Convención antes mencionada– fueron colocados aparte, tal vez para no entorpecer la viabilidad de otros temas de gran importancia global que se incluyeron en ese

instrumento internacional, tal como el lavado de dinero, nos hace pensar que el tema de la trata de personas no logró generar un consenso para ser considerado una amenaza a la seguridad internacional, al mismo nivel que otros temas.

Adicionalmente, el propio espíritu de la Convención y sus protocolos por mantener separados los delitos de trata de personas y de tráfico de migrantes, para no politizar el primero y darle la oportunidad de ser atendido en mayor medida, parece naufragar al aterrizar los esfuerzos nacionales tanto en los EE.UU. como en México, donde las autoridades migratorias continúan trabajando este tipo de casos, con consecuencias funestas para las víctimas, que son tratadas más como migrantes ilegales, con lo cual se propicia la revictimización.

Por otra parte, fue posible identificar que el proceso de securitización del lavado de dinero no derivó del consenso estadounidense-europeo, como lo mencionan algunos autores, sino más bien de una política de expansión del modelo estadounidense a través de medidas unilaterales, tales como la prohibición a instituciones financieras para operar en o hacia el territorio de EE.UU., en caso de no adoptar las medidas de control de venta de divisas y otras políticas ya establecidas para instituciones financieras de ese país.

Adicionalmente, la securitización del lavado de dinero pasó por un proceso de multilateralización guiado por instituciones afines a los intereses del G7 y, como en del GAFI, creadas ad hoc para cumplir con un proyecto de expansión mundial de un modelo contra el lavado de dinero.

Observamos que el tema del lavado de dinero fue securitizado en relación



principalmente con el narcotráfico y posteriormente del financiamiento al terrorismo, temas que formaban parte de la agenda de países como Estados Unidos, mientras que temas como el de la trata de personas, que afecta a gran número de países incluido México, quedaron relegados en el marco de este organismo.

No fue sino hasta el 2011 que el GAFI emitió algunas recomendaciones contra el lavado de dinero relacionado con la trata de personas, mismas que no se integraron de pleno entre las 40 recomendaciones que forman su núcleo principal, como sí se hizo en su momento con las recomendaciones contra el financiamiento al terrorismo.

Como simples recomendaciones, su aplicación no ha sido obligatoria para los Gobiernos miembros del GAFI, lo cual se observa en los escasos avances que en los rubros de estadísticas y procuración de justicia sobre trata de personas han realizado tanto México como los Estados Unidos.

Si bien tanto México como los Estados Unidos cuentan con legislaciones punitivas contra el lavado de dinero y la trata de personas, la aplicación de las mismas es escasa en cuanto a la combinación de ambos delitos, por lo que gran parte de las veces las personas involucradas en la trata de personas quedan **impunes, permaneciendo la trata de personas como un delito de “bajo riesgo –alta recompensa”**.

La escasa atención al lavado de dinero relacionado con la trata de personas en México, se refleja en la ausencia de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no están incluidas

entre las entidades ejecutoras del Programa Nacional contra la Trata en México. Aunque el Programa señala que el listado de autoridades no es limitativo, el hecho de que no sean consideradas en ese listado muestra el escaso interés por atender ese aspecto del delito de trata de personas.

De lo anterior, podemos concluir que la hipótesis planteada al principio de esta investigación es correcta:

La securitización del lavado de dinero por parte del Grupo de los 7 (G-7) en el marco del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), generó un modelo para combatir este ilícito que ha tenido una influencia preponderante en la política de sus países miembros en la materia, con algunos resultados en los ámbitos normativo e institucional, pero con escasa efectividad en procuración de justicia y en el abatimiento de las organizaciones delictivas relacionadas con la trata de personas.

Es posible, como lo menciona el Diagnóstico Nacional de la Trata de personas en México 2014, que la multiplicidad de temas en la agenda de seguridad en México, especialmente la violencia surgida del narcotráfico, ha marginado en esa misma agenda el problema de la trata de personas. Sin embargo, puesto que se trata de una actividad ilícita que vulnera la seguridad sobre todo de mujeres y niños mexicanos, debería considerarse como un problema de seguridad nacional, es decir,

securitizarse para que se adoptaran medidas de emergencia efectivas. En este sentido, el combate al lavado de dinero relacionado con la trata de personas, debería formar parte de las acciones que se proponen en el Programa Nacional contra la Trata de Personas.

De todo lo anterior, podemos concluir que la atención al problema del lavado de dinero relacionado con la trata de personas no se observa de manera clara en las políticas públicas de México y los Estados Unidos, o bien en la cooperación entre ambos países.



## Bibliografía

- Adler, Emanuel y Barnett, Michael, *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 484.
- Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, versión en español de Ana Lizón Ramón, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p.p. 164
- Beck, Ulrich, *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Buenos Aires, Paidós, 1998; pp 291.
- Blickman, Tom, *Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera*, en *Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos*, (2009) Transnational Institute, Amsterdam, pp. 44.
- Caparrós, Eduardo Fabián, *Tipologías y lógica del lavado de dinero*; en **"Combate al lavado de Activos desde el Sistema Judicial"**, Presidencia de la República de Uruguay, Montevideo, 2003. pp.527.
- Castells, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI Editores, México, 2001. p.p. 592.
- Cunjama López, Emilio. *Globalización y delincuencia organizada transnacional: una perspectiva criminológica*, en Rodríguez Valencia y Vizcaíno, Álvaro, Coord., *Directrices criminológicas y jurídicas para el tratamiento de la delincuencia organizada transnacional en el continente americano*, INACIPE, 2013. p.p. 142.
- D. Krasner, Stephen, *Internacional Regimes*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1983.
- Dank, Meredith, et.al. *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*, Washington, D.C., Marzo de 2014, The Urban Institute. Pp. 348. Ver:  
• <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/245295.pdf>
- David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Peranton, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Polity Press, Cambridge, 1999. p.p. 544.
- Dick Hobbs y Colin Dunningham, *Glocal Organised Crime: Context and Pretext*, en Vincenzo Ruggiero, Nigel South e Ian Taylor, *The New*

*European Criminology. Context and Pretext*, Routledge, Nueva York, 1998, p.p. 507.

- Guiddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Taururs, 2001, p. 18
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la material forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 88.
- Iglesias Skulj, Agustina. *La trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Ediciones Didot, Argentina, 2013. pp. 363
- Müller, Harald *Security Cooperation*, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002. Pp. 369.
- Robins, Kevin, *Globalization*, en Adam Kuper y Jessica Kuper, *The Social Science Encyclopedia*, Londres-Nueva York, Routledge, p.345.
- Sharman, J. C., *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*. Cornell University Press, México, Ed. Longman, Estados Unidos. *Constructivist Understandings*, pp. 200.
- Thomas Hylland Eriksen (ed.). *Globalisation. Studies in Anthropology. Anthropology, Culture and Society*, *Universidad de Michigan*, Pluto Press, Londres, 2003, p.p. 248.
- Ullman, Richard, "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, no. 1, 1983, pp. 129-153.
- Wæver, Ole (2008), *The Changing Agenda of Societal Security*, en Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz et al. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Berlín, Springer-Verlag (*Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, vol. 3), pág. 581-594.

#### Hemerografía

- Baldwin, David A., "The concept of security", *Review of International Studies* 1997, 23, 5-26.

- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder CO, Lynne Rienner, 1998. p.p.239.
- Farrel, Amy et. al., "The Problem of Human Trafficking in the U.S.: Public Frames and Policy Responses". *Journal of Criminal Justice* (2009), Vol. 37, Número 1. Pág. 620.
- Fedina, Lina. "Trauma, Violence & Abuse" 2015, Vol 16(2) 188-198, 2014. Pág. 189.
- Gray, Mel et.al. "Making sense of the waves: Wipeout or Still Riding High?" Affilia: *Journal of Women and Social Work* (2010), pág. 3. [http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/38904/66824\\_1.pdf?sequence=1](http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/38904/66824_1.pdf?sequence=1)
- Lippmann, Walter; citado en Wolfers, Arnold (1962), "National Security as an Ambiguous Symbol", *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, pp. 147-165.
- Orozco, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales"; *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, p. 161-180.
- Outshoorn, Joyce; "The political Debates on Prostitution and Trafficking of Women"; *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (2005 Vol. 12, Número 1). Pág. 146.
- Rivas Farías, Sergio, "¿A quién sirve realmente el Informe Brand?", *Revista "Comercio Exterior"*, vol.31, núm. 7, México, julio de 1981, pp.805-810.
- Wechsler, William F., "Follow the Money", *Foreign Affairs*, Julio/Agosto 2001, página 43.
- Weitzer, Ronald. "The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology an Institutionalization of a Moral Crusade". *Politics and Society* (2007). Pág. 452.
- Wendt, Alexander, "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder." *Revista Académica de Relaciones Internacionales* No. 1. Marzo 2005.

## Documentos Gubernamentales e Institucionales

- Comunicado del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Bush Administration Hosts First National Training Conference to Combat Human Trafficking*, 16 de julio de 2004. Ver en: [http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/July/04\\_ag\\_489.htm](http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/July/04_ag_489.htm)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. 2000.Ver. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores. Ver:
  - [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-57\\_Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Trafico\\_Internacional\\_de\\_Menores.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm)
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Ver: [http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CONVENCION\\_INTERNACIONAL\\_PROTECCION\\_DERS\\_TRABS\\_MIG\\_FAM.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CONVENCION_INTERNACIONAL_PROTECCION_DERS_TRABS_MIG_FAM.pdf)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Cfr. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena y protocolo final Ver: <http://www.derecho.unam.mx/cultura-juridica/pdf/onu-5.pdf>
- Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional (1993). Ver: [http://www.oas.org/dil/esp/Convenio\\_Haya\\_Proteccion\\_del\\_Nino\\_Cooperacion\\_en\\_Materia\\_Adopcion\\_Internacional\\_Espana.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Convenio_Haya_Proteccion_del_Nino_Cooperacion_en_Materia_Adopcion_Internacional_Espana.pdf)
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993
  - Cfr. <http://www.uji.es/bin/organs/ui/legisla/int/7-r48-104.pdf>
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Ver: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute%28s%29.pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf)
- FINCEN, *Guidance on Recognizing Activity that May be Associated with Human Smuggling and Human Trafficking- Financial Red Flags*, 11 de septiembre de 2014. Consultado el 15 de febrero de 2015. Cfr. [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/pdf/FIN-2014-A008.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2014-A008.pdf)



- FINCEN, *SAR Activity Review*, No. 10, Mayo 2006. Consultado el 10 de noviembre de 2014, pp.67. Pág. 17.  
[http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/files/sar\\_tti\\_10.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/sar_tti_10.pdf)
- GAFI, *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants* (Julio 2011).
- GAFI, *Mutual Evaluation of Mexico: 7th Follow-up Report*, Febrero de 2014. Consultada el 20 de febrero de 2015. Pág. 11-12. Cfr. <http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/fur-mexico-2014.html>
- GAFI. 40 Recomendaciones. Ver: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>
- INEGI, *El trabajo infantil en México 1995-2002*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004, p.15, y UNICEF, DIF, y Ciesas, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*. México, 2000, p. 156 y 157.
- *International Narcotics Control Strategy Report 2014: Treaties and Agreements*. Cfr. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/vol2/222469.htm> Consultada el 13 de enero de 2014.
- Ley Federal de Extinción de Dominio, Artículo 3. Consultada el 17 de enero de 2015. Cfr. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf>
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Consultada el 10 de febrero de 2015. Cfr. <http://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>
- *National Security Decision, Directive Number 221*, 8 de abril de 1986, pág. 1.
- OCDE, *Decision No. 1107, Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One decade Later*.  
<http://www.osce.org/addendum?download=true>
- OCDE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings*, Viena, Austria, 2014. 44 pp. Pág. 4. Consultada el 15 de

enero de 2014. Cfr.

<http://www.osce.org/secretariat/121125?download=true>

- Offices of the United States Attorney, US State Department of Justice. *Criminal Resource Manual 2101*,
- [http://www.justice.gov/usao/eousa/foia\\_reading\\_room/usam/title9/crm02101.htm](http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm02101.htm)
- OIT, 2009. *El costo de la coacción*. Ver: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_106269.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_106269.pdf)
- OIT, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits* (2005).
- OIT, *ILO 2012 Global Estimate of Forced Labour*. Suiza, 2012, pp. 13 y 14; véase también *TIP-Report 2012*, Kp.45
- OIT, International Labor Office, *A Global Alliance against Forced Labour*. Suiza, 2005, p. 10.
- OIT, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, Mayo de 2014. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_243391.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf)
- OIT. *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*. (1999). Ver: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182)
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, 1988.
- Organización de Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en la ciudad de México, 28 de octubre de 2003.
- Ver: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Suiza, 339 pp. Pág: 103. Revisada el 15 de febrero de 2015 en [http://publications.iom.int/bookstore/free/data\\_res\\_human%5B1%5D.pdf#page=100](http://publications.iom.int/bookstore/free/data_res_human%5B1%5D.pdf#page=100)
- 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. Ver:

- [http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/0p\\_se\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/0p_se_sp.pdf)
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados (2000). Ver: <http://www.humanium.org/es/conflictos-armados-texto-completo/>
- The White House. *President Announces Initiatives to Combat Human Trafficking*. 16 de Julio de 2004. Cfr. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/07/20040716-11.html>
- U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2012.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement. Project STAMP. Consultado el 20 de diciembre de 2014. Cfr. <https://www.ice.gov/stamp>
- UNDOC, *Lucha contra la trata de personas: Manual para parlamentarios*. 2009. Ver; [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook\\_for\\_Parliamentarians\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf) UNICEF, *Trata de personas: Una forma de esclavitud moderna, Argentina*, Primera Edición, Mayo de 2012, pp.64, pág. 14.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in persons 2014*. New York, pág. 1. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)
- UNODC, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, 2014. Ver: [http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico\\_trata\\_de\\_personas.pdf](http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf)