

TRÁFICO DE SERES HUMANOS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO: MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE INVESTIGACIÓN Y COMBATE

Ibett ESTRADA

SUMARIO: I. *Naturaleza del problema.* II. *Marco jurídico.* III. *Problemas para la utilización de las herramientas de investigación establecidas en la LFDO.* IV. *Autoridades corresponsables de prevenir, perseguir, procesar y sancionar el tráfico de inmigrantes.*

I. NATURALEZA DEL PROBLEMA

El tráfico de seres humanos en manos de la delincuencia organizada representa un canal ideal para la infiltración de células terroristas en Europa y Estados Unidos. Por lo tanto, se debe pensar en el tráfico de seres humanos y de inmigrantes como un vínculo entre el terrorismo y la delincuencia organizada.

Antes de comenzar el análisis del marco jurídico que existe en México para el combate de la delincuencia organizada que tiene como su actividad principal el tráfico de inmigrantes, nos parece pertinente establecer cuáles son las principales causas por las que esos grupos delictivos realizan sus actividades en nuestro país. En este contexto, es prioritario que todo marco de decisión de políticas públicas posea un cuadro conceptual y operativo de lucha contra estos fenómenos.

El tráfico de seres humanos es un fenómeno de altísima complejidad. Una de sus dimensiones la constituye la socioeconómica, donde las ventajas de que gozan las organizaciones en sus márgenes

nes costo-beneficio explican la expansión de las actividades ilegales. Se calcula que los márgenes de ganancias de las organizaciones criminales superan el mil por ciento en México. Las medidas y estrategias explicadas a continuación apuntan a disminuir estos márgenes de ganancias de la delincuencia organizada.

De acuerdo con los datos reportados por el gobierno de los Estados Unidos de América,¹ se estima que existe una población de 7 millones de inmigrantes en situación irregular viviendo en ese país, de los cuales se calcula que en el 2000 ingresaron de manera irregular un total de 4.8 millones de mexicanos; 2.8 millones más de los que se estimó que habían ingresado a ese país en 1990.

Además, según datos del Consejo Nacional de Población,² se calcula que entre 2000 y 2004 ingresaron a los Estados Unidos alrededor de 1.6 millones de mexicanos.

Lo anterior significa que, en promedio, por año, alrededor de 300 mil mexicanos ingresan de manera irregular a los Estados Unidos, lo cual representa un área de oportunidad para que los grupos de delincuencia organizada obtengan grandes ganancias económicas por esta actividad ilegal.

Así también, se calcula que para el 2000 había más de 100 mil personas que ingresaron en situación irregular a los Estados Unidos procedentes de los siguientes países: El Salvador, Guatemala, Colombia, Honduras, China y Ecuador. De éstos, cinco son países latinoamericanos, que muy probablemente utilizan a México como país de tránsito.

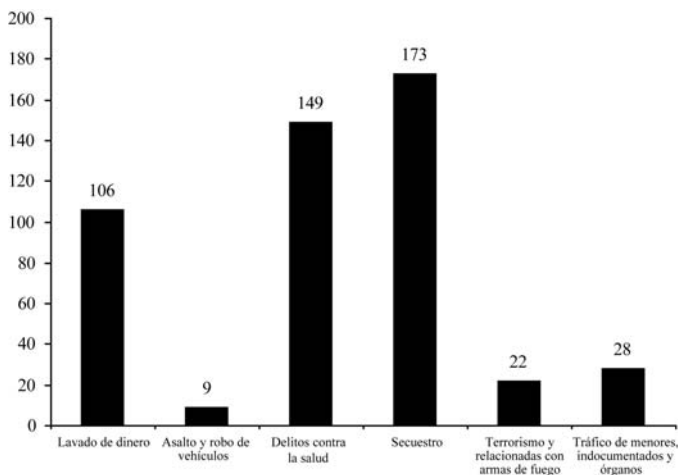
Pero los resultados en materia de combate a la delincuencia organizada no han sido suficientes, pues según lo reportado en el quinto informe de gobierno³ rendido por el presidente Vicente Fox, en septiembre de 2005, las averiguaciones previas iniciadas

¹ Véase <http://uscis.gov/grapfics/shared/statistics/publications/2000ExeSumm.pdf>.

² Véase www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm.

³ Los datos pueden consultarse en la página de Internet: <http://quinto.informe.presidencia.gob.mx>.

por delincuencia organizada, durante el periodo enero-junio de 2004, fueron 487, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera:



Sólo el 5% de las investigaciones de grupos de delincuencia organizada se relacionan con el tráfico de seres humanos.

El tráfico de inmigrantes en nuestro país es un fenómeno que debe ser analizado desde dos puntos de vista, que inciden en las formas en que debe ser combatido: el primero es como un asunto de respeto a los derechos humanos de los inmigrantes que viajan desde sus países de origen hacia otro país donde pretenden encontrar mejores condiciones de vida que las que tienen en sus lugares de origen, y el segundo desde la perspectiva de los gobiernos y la protección de sus nacionales en materia de seguridad nacional y seguridad pública.

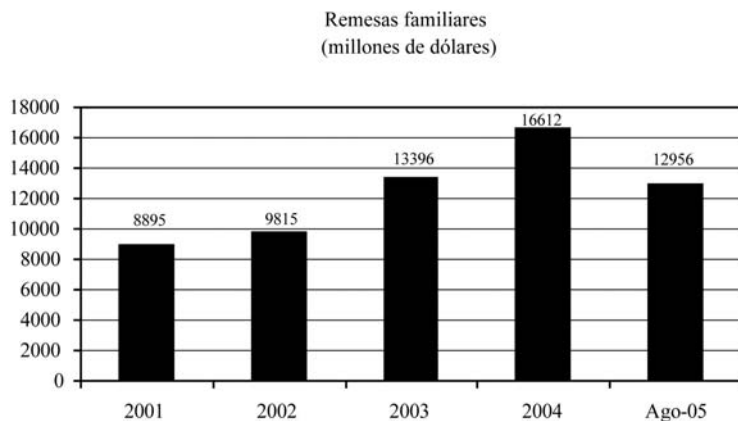
En los últimos años, el endurecimiento de la política migratoria por parte del gobierno de los Estados Unidos ha elevado los costos de ingreso ilegal de inmigrantes, y por lo tanto hace más atractiva esta actividad ilegal para la delincuencia organizada.

El problema que existe principalmente es la dificultad para investigar este tipo de delincuencia y la falta de manuales de procedimientos para el uso de las herramientas proporcionadas por la ley y para hacerlas más efectivas.

La falta de coordinación entre las instituciones encargadas de combatir este tipo de ilícitos genera, en beneficio de los grupos de delincuencia organizada, la imposibilidad de las autoridades de abatirla, por lo cual nos encontramos frente a un obstáculo importante para aplicar políticas efectivas en la lucha contra este delito.

Así, el fracaso de la política migratoria en materia de acuerdos bilaterales no permite que exista una válvula de escape necesaria para hacer menos atractiva la comisión de estos delitos.

Las remesas de dinero enviadas por los mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos representaban en 2004 el 2.5% del producto interno bruto⁴ de nuestro país, y como se muestra en la gráfica siguiente, han presentado un incremento en los últimos años:



⁴ Datos obtenidos de la página de Internet: www.inm.gob.mx/imagenes/comunicacion/INMparte2.swf.

No podemos obviar que parte de ese dinero se utiliza para que los familiares de los inmigrantes que ya se encuentran en los Estados Unidos puedan trasladarse a ese país.

II. MARCO JURÍDICO

La Ley General de Población (LGP), la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales son los principales instrumentos jurídicos con los que cuentan las autoridades mexicanas para combatir a los grupos de delincuencia organizada que tienen como actividad principal el tráfico de migrantes.

Por lo que hace a la LGP, en su artículo 138 se establece el tipo penal de tráfico de inmigrantes, que prescribe una sanción de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación correspondiente; o a aquellos que introduzcan, sin la documentación correspondiente, a extranjeros a territorio mexicano con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria y con el propósito de tráfico.

Asimismo, se sanciona con una pena de uno a cinco años de prisión a aquellos que proporcionen los medios o se presten o sirvan para llevar a cabo las conductas anteriores.

Finalmente, establece los supuestos que agravan el delito: cuando las conductas se realicen respecto de menores de edad o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

Por otra parte, la LFDO establece en su artículo 2o. que cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tengan como fin o resultado cometer alguno de los actos señalados en el artículo 138 de la LGP, serán sancionadas por ese solo hecho como miembros de la delincuencia organizada.

Asimismo, establece reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.

Para el caso del tráfico de migrantes, además de las sanciones que se imponen por la comisión de este delito regulado por el artículo 138 de la LGP, se aplicarán las siguientes penas, según lo establecen los artículos 4o. y 5o. de la LFDO:

- a) Si tiene funciones de administración, dirección o supervisión, de 8 a 16 años y de 500 a 25 mil días de multa.
- b) A quien no tenga las funciones anteriores, pero sea parte del grupo de delincuencia organizada, de 4 a 8 años de prisión y de 250 a 12,500 días de multa.
- c) Además se decomisarán los objetos, instrumentos o productos del delito, así como los bienes de propiedad del sentenciado y aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, si no acredita su legítima procedencia.
- d) Las penas anteriores se aumentarán hasta en una mitad cuando el miembro del grupo de delincuencia organizada sea un servidor público, los cuales serán destituidos de su cargo e inhabilitados para desempeñar cualquier otro cargo público.
- e) A aquellos que utilicen a menores de edad o incapaces también se les podrá aumentar la pena hasta en una mitad.
- f) Los plazos de prescripción se duplican.

La LFDO establece como herramientas auxiliares en la investigación y procesamiento de los miembros de grupos de delincuencia organizada los siguientes:

- Arraigo.
- Intervención de comunicaciones privadas.
- Protección de personas.
- Testigos colaborantes.
- Agentes encubiertos.

En el ámbito internacional existe la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que además contiene el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Dicho convenio fue signado por México y ratificado por el Senado. Este instrumento internacional establece políticas que los países miembros deben adoptar para prevenir, combatir y procesar este tipo de ilícitos, específicamente en el Anexo III, que contiene el protocolo mencionado, y en el que se establecen medidas ya reguladas en la legislación nacional, o que pueden implementarse.

Se establecen como medidas de prevención y cooperación las siguientes:

- 1) Intercambio de información, sobre todo entre los Estados parte que tengan fronteras comunes, respecto de:
 - a) Lugares de embarque y destino, así como las rutas, los transportistas y los medios de transporte a los que, se sepa o se sospeche, recurren los grupos delictivos organizados.
 - b) Identidad y métodos de las organizaciones o los grupos delictivos organizados.
 - c) La autenticidad de los documentos de viaje, así como todos los datos relacionados con los robos o utilización ilegítima de documentos de viaje o de identidad en blanco.
 - d) Medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas, la alteración, reproducción o adquisición ilícitas de documentos de viaje o de identidad.
 - e) Experiencias de carácter legislativo, así como prácticas y medidas conexas para prevenir y combatir la comisión de los delitos relacionados con el tráfico de inmigrantes.
 - f) Cuestiones científicas y tecnológicas de utilidad para el cumplimiento de la ley, a fin de reforzar la capacidad respectiva de prevenir, detectar e investigar los delitos.

2) Medidas fronterizas:

- a) Reforzar los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de inmigrantes.
- b) Prevenir la utilización de medios de transporte comerciales para la comisión de este delito.
- c) Imponer la obligación a los transportistas comerciales de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos, estableciendo sanciones por incumplimiento.
- d) Denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos relacionados con el tráfico ilícito de inmigrantes.

3) Seguridad y control de documentos:

- a) Garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida, a fin de que no puedan utilizarse indebidamente, ni falsificarse, reproducirse o expedirse en forma ilícita.
- b) Garantizar la integridad y seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos.

4) Capacitación y cooperación técnica:

- a) Impartir a los funcionarios de inmigración y a otros funcionarios públicos capacitación especializada en la prevención de las conductas relacionadas con el tráfico ilícito de inmigrantes y en el trato humano hacia las personas objeto de dicha conducta, respetando sus derechos.
- b) Cooperar con los Estados parte y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales y demás sectores de la sociedad civil, a fin de garantizar que se imparta una capacitación del per-

sonal adecuada para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de inmigrantes, cuando menos en los siguientes rubros:

- La mejora de la seguridad y la calidad de los documentos de viaje.
 - El reconocimiento y la detención de los documentos de viaje o de identidad falsos.
 - La compilación de información de inteligencia criminal, en particular con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados, involucrados o sospechosos de estar involucrados en el tráfico ilícito de inmigrantes; los métodos utilizados para transportarlos; la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad, y los medios de ocultación.
 - La mejora de los procedimientos para detectar a las personas objeto del tráfico ilícito en puntos de entrada y salida, convencionales y no convencionales.
 - El trato humano de los inmigrantes afectados y la protección de sus derechos.
- c) Los Estados parte que tengan conocimientos especializados al respecto, considerarán la posibilidad de prestar asistencia técnica a los Estados que sean frecuentemente países de origen o de tránsito de personas objeto del tráfico ilícito de inmigrantes.

5) Otras medidas de prevención:

- a) Adoptar medidas para poner en marcha programas de información y reforzar los ya existentes a fin de que la opinión pública sea más consciente de que el tráfico ilícito de inmigrantes es un delito que frecuentemente realizan los grupos delictivos organizados con fines de lucro y que supone graves riesgos para los inmigrantes afectados.

- b) Cooperar en el ámbito de la información pública a fin de impedir que los inmigrantes potenciales lleguen a ser víctimas de grupos delictivos.
 - c) Promover y reforzar, según proceda, los programas y la cooperación para el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas de la inmigración y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas, a fin de combatir las causas socioeconómicas fundamentales del tráfico ilícito de inmigrantes, como la pobreza y el subdesarrollo.
- 6) Medidas de protección y asistencia:
- a) Adoptar todas las medidas necesarias a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto del tráfico ilícito de inmigrantes, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
 - b) Adoptar medidas para otorgar a los inmigrantes la protección adecuada contra toda violencia que puedan inflingirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto del tráfico ilícito de inmigrantes.
 - c) Prestar asistencia apropiada a los inmigrantes cuya vida y seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto del tráfico ilícito de inmigrantes.

III. PROBLEMAS PARA LA UTILIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN ESTABECIDAS EN LA LFDO

Las herramientas especiales de investigación descritas en el apartado anterior, a excepción de las entregas vigiladas, se encuentran establecidas en la LFDO, pero aun cuando dicha ley en-

tró en vigor en 1996, salvo por lo que hace a la intervención de comunicaciones privadas, no existe normatividad que establezca los procedimientos bajo los cuales deben utilizarse estas técnicas especiales de investigación.

Lo anterior trae como consecuencia que las autoridades encargadas de aplicar estas normas improvisen procedimientos para la ejecución, que después serán cuestionados en los juzgados por los abogados defensores.

Ocurre lo anterior, por ejemplo, en el caso de los testigos colaboradores, en los que la ley sólo se limita a establecer cuáles son los beneficios que puede recibir el miembro de la delincuencia organizada, que son los siguientes:

- Si no existe averiguación previa iniciada en su contra, por una sola ocasión los elementos de prueba no serán tomados en cuenta para procesarlo.
- Cuando ya exista averiguación previa en su contra, la pena que corresponda por el delito de que se trate podrá ser reducida hasta en dos terceras partes.
- Cuando ya exista proceso penal en su contra, la pena podrá reducirse hasta en una mitad.
- En el caso de que ya exista sentencia en contra del testigo colaborante, podrá otorgarse la remisión parcial de la pena hasta en dos terceras partes.
- En caso de que existan pruebas distintas de la autoinculpación, se le podrán reducir las penas hasta en tres quintas partes de la pena que le corresponda.

En diferentes ocasiones se ha cuestionado la utilización de estos medios de investigación; por ejemplo, en el caso de los testigos protegidos, el argumento de los abogados defensores se ha presentado en el sentido de que dichos testigos son pagados por la Procuraduría General de la República.

Lo anterior obedece también al hecho de que no se encuentra regulado el pago de recompensas para las personas que aporten

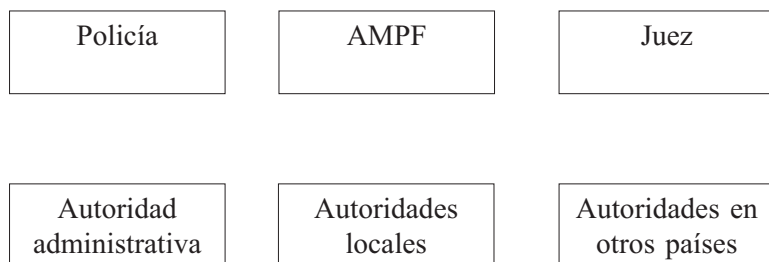
datos que lleven a la captura de miembros de la delincuencia organizada, por lo que los abogados defensores alegan que la información que se obtenga de esta forma no puede utilizarse en un juicio porque se está pagando por ella.

IV. AUTORIDADES CORRESPONSABLES DE PREVENIR, PERSEGUIR, PROCESAR Y SANCIONAR EL TRÁFICO DE INMIGRANTES

Las autoridades encargadas del combate a la delincuencia organizada dedicada al tráfico de inmigrantes son: la Procuraduría General de la República, a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada y de la Agencia Federal de Investigación; la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración; la Secretaría de Seguridad Pública y el Poder Judicial de la Federación.

Además de las anteriores, se requiere la estrecha colaboración de las autoridades de los gobiernos locales y de las autoridades de otros países.

FRENTE COMÚN PARA EL COMBATE



En principio, estas instituciones deben coordinar sus esfuerzos de manera articulada con base en una estrategia que les per-

mita prevenir y combatir este tipo de conductas delictivas; sin embargo, la política actual no ha conseguido dicha coordinación, por ello los pocos resultados que se obtienen en esta materia son consecuencia de acciones desarticuladas que no siguen un plan coordinado de acción.