

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**DIAGNÓSTICO de las CAPACIDADES NACIONALES
y REGIONALES para la PERSECUCIÓN PENAL
del delito de TRATA DE PERSONAS
en PANAMÁ**



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

**Representación Regional para México,
América Central y el Caribe**

Proyecto regional:

“Fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales para la prevención y combate contra la trata de personas en América Central” (XCAS26)

Coordinador regional

Felipe De La Torre

Asistentes de proyecto

Mariana Alegret

Victor Aguirre

Consultor estudio regional

Víctor Rodríguez

Consultora

Ana Leonor Ramírez

La presente publicación no ha sido revisada formalmente por los servicios oficiales de edición de la Organización de las Naciones Unidas. Las designaciones de países o instituciones empleadas en el presente estudio, no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial por la Organización de las Naciones Unidas.

Las cifras y datos contenidos han sido obtenidos de diversas fuentes, incluyendo los Ministerios Públicos de la región, que han validado la información en su calidad de contrapartes oficiales del proyecto XCAS26 de UNODC.

La interpretación de esta información, así como cualquier conclusión y recomendación, no reflejan necesariamente la opinión de UNODC y/o ILANUD respecto del estatus legal y político de ningún país, sus autoridades o instituciones.

Impreso en Costa Rica, 2009

INDICE

Prefacio	5
Agradecimientos	8
Abreviaturas y siglas	9
Capítulo I: Introducción	11
1.1 Antecedentes del estudio nacional	11
1.2 Ámbito del diagnóstico aspectos conceptuales breve reseña de la situación de trata de personas en el país	12
Capítulo II: Hallazgos en investigación policial	21
2.1 Componente legal.....	21
2.2 Componente técnico-operativo (capacidades de respuesta) FODA. recursos humanos, financieros y tecnológicos.....	21
2.3 Componente de política pública.....	23
Capítulo III: Hallazgos de persecución penal	25
3.1 Componente legal.....	25
3.2 Componente técnico-operativo financiero, recursos humanos y tecnológicos.....	26
3.3 Componente de política pública.....	28
Capítulo IV: Hallazgos en el juzgamiento	31
4.1 Componente legal.....	31
4.2 Componente técnico-operativo financiero, recursos humanos y tecnológicos.....	39
4.3 Componente de política pública.....	41
Capítulo V: Hallazgos de otros actores	43
5.1 Componente legal.....	43
5.2 Componente técnico-operativo financiero, recursos humanos y tecnológicos.....	43
Capítulo VI: Hallazgos en el tema clave	47
6.1 Distintas formas de explotación.....	47
6.2 Asistencia judicial recíproca y mecanismos de cooperación.....	47
6.3 Mecanismos de coordinación interinstitucional entre cuerpos de investigación policial, órganos de persecución penal, operadores judiciales y agentes migratorios.....	48
6.4 Técnicas especiales de investigación.....	48
6.5 Asistencia y protección de víctimas y testigos.....	53
6.6 Conexión con otros delitos.....	55

Capítulo VII: Ejes transversales	59
7.1 Análisis de derechos de mujeres y enfoque de género.....	59
7.2 Análisis de elementos de niñez y adolescencia y principio de mejor interés del niño.....	59
7.3 Análisis de elementos de derechos humanos.....	61
Capítulo VIII: Actores clave	63
8.1 Mesas nacionales.....	63
Capítulo IX: Conclusiones y recomendaciones	67
9.1 Conclusiones.....	67
9.2 Recomendaciones.....	69
Anexos	
Reseña metodológica y actividades realizadas.....	75
1.1 Sistematización de información preliminar.....	75
1.2 Realización de entrevistas.....	75
1.3 Realización de tres talleres FODA.....	75
1.4 Sistematización de la información	75
Bibliografía	77

Prefacio

El presente estudio se enmarca dentro del Proyecto XCAS26, “*Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas en América Central*”, ejecutado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Este proyecto fue presentado en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el 23 de enero de 2008, a la consideración del Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano, integrado por los organismos jurídicos de investigación y promoción de la acción penal pública de América Central, los cuales los cuales suscribieron una Declaración y Acta de apoyo a esta iniciativa.¹

Si bien la trata de personas no es un fenómeno nuevo, en los últimos años, se ha incrementado de forma alarmante y es considerado un problema estructural y de grave violación a los derechos humanos. La trata de personas violenta de manera directa la dignidad de hombres y mujeres, restringe las libertades individuales y se convierte en una práctica que degrada al ser humano, convirtiéndolo en un objeto con el que se negocia y trafica con múltiples finalidades.

La región centroamericana no escapa a esta realidad, su ubicación geográfica como tránsito y origen hacia el norte del continente, sus características sociopolíticas, la pobreza, la falta de educación, la corrupción, la expansión del crimen organizado, el desarrollo del turismo, la legislación inadecuada o inexistente y la globalización convierten a esta región en una zona de alto riesgo y vulnerabilidad para la trata de personas.

La Organización de las Naciones Unidas ha puesto dentro de su agenda el tema de prevención y combate de la trata de personas a partir de la instrumentación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños. Este último tratado, en adelante denominado “El Protocolo de Palermo”, es el principal referente conceptual que, además, define las líneas estratégicas que deben ser cumplidas por los Estados para lograr un enfoque efectivo e integral de esa materia.

El Protocolo de Palermo define la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de

¹ Acta de Compromiso de Ejecución del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas en Centroamérica (XCAS26)”, suscrita en Santa Tecla, El Salvador, el 23 de enero de 2008 por los representantes de los Ministerios Públicos de Centroamérica.

explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.”²

De la definición anterior, se establece que la trata de personas tiene como características: a) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; b) el uso de medios incorrectos como la fuerza, el fraude, engaño, abuso de poder; y c) el fin es la explotación, ya sea sexual, laboral, esclavitud o servilismo y la extracción de órganos.

La voluntad de los gobiernos para promulgar leyes y establecer políticas de Estado con el objetivo de prevenir el tráfico y la trata, y castigar consecuentemente a quienes la promuevan y se beneficien de ella es cada día más obligatorio. A su vez, deben promoverse acciones y políticas que garanticen la protección y apoyo especiales a las víctimas de este delito, garantizando un trato con respeto a sus derechos humanos y de acuerdo con la edad y las necesidades de las mismas. No menos importante es, la tarea de crear mayor conciencia en todos los actores sociales, las familias, las comunidades y los medios de comunicación.

Las acciones para prevenir y combatir la trata para su real efectividad deben ser producto de la colaboración entre los diferentes países, gobiernos y la sociedad en general de manera que se garantice a niñas, niños, adolescentes y adultos víctimas de este flagelo para su reinserción y regreso al núcleo familiar y social y el castigo cierto para los infractores.

La situación generalizada de pobreza, la discriminación de género predominante, la falta de oportunidades para la niñez y la adolescencia, junto con una inversión social insuficiente de parte de los Estados hacia este segmento de la población, colocan a la niñez y adolescencia en situación de riesgo hacia todo tipo de violencia, incluida la sexual. La búsqueda de oportunidades de ingreso para las familias, entre otras razones, facilita la generación del delito transnacional de la trata de personas.

Como parte de este proyecto, se presenta este estudio nacional respecto de Panamá, el cual se divide en nueve capítulos. El primero es una introducción que contiene los antecedentes del estudio y una descripción del ámbito general del tema de la trata de personas, incluyendo los principales aspectos conceptuales y una descripción de la situación nacional. Los capítulos II, III y IV constituyen la parte más sustantiva respecto de los principales hallazgos encontrados respecto de las capacidades instituciones policiales, fiscales y de procuración de justicia en relación con su competencia y papel para combatir la trata de personas. Los capítulos V y VI incluyen un enfoque interinstitucional e interagencial, donde se involucra a otros actores que apoyan en tareas conexas a la investigación de delitos de trata de personas y se identifican los principales temas que afectan el trabajo de investigación y de apoyo a las víctimas y testigos de la trata de personas (Capítulo VI). El capítulo VII está enfocado en el desarrollo de los ejes

² Esta definición, aunque ha sido aceptada por gran número de Estados miembros, sigue suscitando un amplio debate en sectores legislativos y en el marco del activismo de los derechos humanos, ya que es un referente de reforma legal necesaria.

transversales de la investigación, que son el enfoque de género, derechos de la niñez y la adolescencia y el marco general de respeto de los derechos humanos. El diagnóstico finaliza con un capítulo de conclusiones generales y recomendaciones (Capítulo IX).

Para la elaboración del estudio se contó con el apoyo institucional directo de la Procuraduría General de la Nación, la cual, además de ser el punto focal, prestó todo tipo de colaboración con información, estadísticas y entrevistas que sirvieron como insumos para la elaboración de este informe.

El presente estudio nacional respecto de Panamá, constituye uno de los insumos para apoyar el cumplimiento del Resultado No. 1 que se refiere a la realización de un “diagnóstico integral que identifique las características y alcances del fenómeno de la trata de personas en la región así como las condiciones políticas y las capacidades jurídicas, institucionales, de recursos humanos, técnico-operativas y financieras de los Estados objeto de este proyecto, y de la región en conjunto, para abordar este delito y brindar asistencia y protección a las víctimas y testigos.”

Como se explica en el estudio regional, este proyecto se enfoca únicamente en la identificación de capacidades para investigar, procesar y condenar el delito de trata de personas con *cualquier finalidad*; no solo para situación de explotación sexual comercial (ESC), lo que lo distingue de la mayoría de los estudios anteriores sobre el tema. Por lo tanto, se analizan todas las situaciones posibles que pueden derivar de la trata de personas, incluyendo ESC, explotación laboral o cualquier otra forma de explotación y modalidad de esclavitud “moderna”; venta de niños y niñas y adopciones ilegales; tráfico de órganos, etc.

Tampoco tiene este estudio la finalidad de ser un estado de situación o “estado del arte” sobre la trata de personas, donde se hace un enfoque general del contexto, las causas y efectos de la trata de personas, sino que el universo de la investigación está claramente circunscrito a los aspectos más inmediatos –“reactivos”, si se quiere- de la trata de personas, que son los que tienen que ver con la investigación y persecución de ese delito.

Agradecimientos

Se agradece a la Procuraduría General de la Nación la cual, además de ser el punto focal, prestó todo tipo de colaboraciones con información, estadísticas y entrevistas que sirvieron como insumos para la elaboración de este informe Para la elaboración del estudio

Abreviaturas y siglas

Sigla	Nombre
Convención de Palermo	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
DIJ	Dirección de Investigación Judicial
ESC	Explotación sexual comercial
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento al Delincuente
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
PNC	Policía Nacional Civil
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT/IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PROTOCOLO DE PALERMO	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

(Página dejada intencionalmente en blanco)

CAPITULO I

Introducción

1.1. Antecedentes del estudio nacional

El presente estudio se enmarca dentro del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas en América Central”, ejecutado por la Oficina Regional de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe (UNODC), conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). El lanzamiento oficial del proyecto tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, el 23 de enero de 2008, con la presencia de Fiscales Generales y altos funcionarios de los Ministerios Públicos de los países centroamericanos, los cuales suscribieron una Declaración y Acta de apoyo a esta iniciativa.³

El propósito del proyecto es apoyar regionalmente en la instrumentación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente de Mujeres y Niños de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante “Protocolo de Palermo”). De manera conexa, y en su relación con la trata de personas, también se tiene en cuenta la Convención de las Naciones Unidas para Combatir el Crimen Organizado Internacional (en adelante “Convención de Palermo”).

El proyecto tiene como objetivos: a) identificar las condiciones políticas y las capacidades jurídicas, institucionales, técnico-operativas, financieras y de recursos humanos para prevenir, investigar y juzgar el delito de trata de personas y proteger a las víctimas y testigos en cada país y de la región en conjunto; b) identificar los agentes e iniciativas existentes para prevenir y combatir la trata de personas en la región; c) apoyar a mecanismos nacionales y regionales para prevenir y combatir la trata de personas en la región; d) brindar asistencia técnica para la revisión y adecuación de leyes y reglamentos de conformidad con los estándares del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y e) capacitar a las autoridades encargadas de la prevención, investigación y juzgamiento de la trata de personas y de la protección a víctimas y testigos.

Como se explica en el estudio regional, este estudio se enfoca únicamente en la identificación de capacidades para investigar, procesar y condenar el delito de trata de personas con *cualquier finalidad*; no sólo para situación de explotación sexual comercial (ESC), lo que lo distingue de la mayoría de los estudios

³ Acta de Compromiso de Ejecución del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas en Centroamérica (XCAS26)”, suscrita en Santa Tecla, El Salvador, el 23 de enero de 2008 por los representantes de los Ministerios Públicos de Centroamérica.

2003, el 57% de la población vivía en ciudades, es decir, era población urbana. Casi una cuarta parte de los panameños viven en sólo dos áreas metropolitanas Panamá y Colón.

La economía panameña está basada en los servicios: el 75% del producto interno bruto (PIB) es generado por actividades desarrolladas por el canal de Panamá y la Zona Libre de Colón. En 1998 los ingresos derivados del sector turístico fueron de 176 millones de dólares. El PIB fue de 12.888 millones de dólares en 2003, con una renta per cápita de 4.320 dólares (según estimaciones del Banco Mundial). Para 2007 la renta per capita aumentó a \$6,200 y el PIB sostuvo un crecimiento mayor al 10%.

Panamá es un país de servicios que cuenta con la Zona Libre de Colón establecida en 1953; y considerada la segunda zona franca más grande del mundo, y la primera en el hemisferio occidental, el Canal de Panamá y el turismo de negocios son las actividades económicas más importantes. Existe una política gubernamental encaminada a hacer de la actividad turística una de las principales dentro de la economía nacional, mediante el aprovechamiento sostenido de los abundantes recursos turísticos panameños. En Panamá existe un ambiente favorable para la inversión extranjera donde destacan varios factores muy atractivos: el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, la Autoridad del Canal de Panamá, las Zonas Procesadoras, además de la vigencia del dólar como moneda de curso legal. De tal manera, el inversionista encuentra ventajas únicas en el país para la inversión.

Panamá por su realidad socio económica, su legislación y su posición geográfica, tiene las condiciones dadas para favorecer la promoción de actividades ilícitas como la trata de personas, destacándose las siguientes:

- La ubicación geográfica, características topográficas y longitud de las costas de la República de Panamá son elementos facilitadores para la trata de personas.
- Desde la etapa colonial hasta su historia reciente, es un hecho persistente la presencia de extranjeros provenientes de diversos países y continentes, situación que ha producido una mezcla de patrones socioculturales de raíces españolas, africanas, caribeñas, orientales y norteamericanas
- En general la población panameña percibe la presencia y/o residencia de extranjeros como algo “natural” que se traduce en actitudes de tolerancia, aceptación e integración social.
- El turismo de negocios es una de las principales actividades económicas.
- El ambiente favorable a inversión extranjera permite la adquisición de grandes extensiones de terrenos con fines de “desarrollo” desplantando a nacionales de zonas rurales quienes han habitado por generaciones estas propiedades. Se percibe pérdida de control sobre el territorio nacional, por lo limitado de las instituciones de gobierno de ejercer control.
- Los conflictos internos del país vecino Colombia, han favorecido la presencia de miles de colombianos de manera regular e irregular migratoria en Panamá, buscando refugio y trabajo.

- El auge mobiliario en Panamá junto con el turismo residencial, está provocando una fuerte oleada de inmigrantes.
- Una legislación que no está cónsona para prevenir y combatir de manera efectiva, el delito de la trata de personas, así como para la protección de las víctimas y castigo para los delincuentes.
- Ausencia de una política criminal.
- Invisibilidad del problema.

A pesar de los factores antes descritos, el tema de la trata de personas está bastante invisibilizado en el país. Los siguientes datos estadísticos reflejan, los pocos procesos de trata de personas en la República de Panamá, que promueve el pensamiento erróneo, de que este flagelo delincencial no está afectando a los panameños y panameñas. La gran mayoría de las personas entrevistadas, tanto del sector público o privado, manifestaron que Panamá no es país de origen, ni de tránsito de trata de personas. Las siguientes estadísticas delincuenciales suministradas por la Procuraduría General de la Nación, arrojan datos que parecieran confirmar esa tendencia.

Casos de trata de personas tramitados durante 2008							
Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Total
0	1	0	4	0	4	1	10

Según información suministrada por la División de Análisis, Estadística y Difusión de la Dirección de Investigación Policial mediante comunicación de la Procuraduría General de la Nación del 31 de octubre de 2008 se indica que, en un período de tiempo más amplio –del año 2007 a julio de 2008- según las estadísticas de la Dirección de Investigación Judicial, “han tenido 16 casos de trata sexual”.

Delitos de explotación sexual registrados por la antigua policía técnica judicial, en la sección de explotación sexual, por modalidad de delitos					
DELITOS	TOTAL	2004	2005	2006	2007
Pornografía Infantil	61	7	11	22	21
Rufianismo	5	0	1	1	3
Rel Sex. Remuneradas	65	6	9	22	28
Turismo Sexual	5	0	1	4	0
Proxenetismo	21	6	4	4	7
Corrupción de Menores	23	0	7	7	9
Trata	31	5	7	5	14
TOTAL	211	24	40	65	82

Fuente; Elaborado por la Sección Especializada de Delitos de Explotación Sexual Comercial de la Policía Técnica Judicial con base a información de casos registrados.

Por su parte, el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, ente adscrito al **Ministerio de Gobierno y Justicia**, suministró las siguientes cifras.

Trata Sexual Registrada en la República de Panamá					
Años 2004-2007					
DELITO	TOTAL	2004	2005	2006	2007
TRATA SEXUAL	27	3	7	4	13

Fuente elaborada por SIEC con base en información suministrada por la Policía Nacional y la anterior Policía Técnica Judicial

La incongruencia entre los datos suministrados por el Ministerio Público, la Policía Técnica Judicial antes de convertirse en la Dirección de Investigación Judicial y el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, son originadas por la manera de recolectar la información, ya que el reporte inicial de la Policía Nacional y de aquella Policía Técnica Judicial en la forma inicial de apreciar los hechos no son exactos, y la conducta inicialmente señalada como trata, posteriormente es modificada o recalificada hacia otros delitos. Igual ha sucedido con algunos procesos que el Ministerio Público calificó como trata de personas, pero posteriormente el juzgador al aprehender el proceso modifica la tipificación de trata de personas por otra tipificación delictual dentro de los delitos sexuales. Debe indicarse que las estadísticas del Órgano Judicial son genéricas y no por tipo de delito, por lo que no suministra cifras ciertas sobre los procesos que por trata de personas han ingresado al engranaje judicial.

En contraste a esas estadísticas, hay informes y estudios nacionales e internacionales que señalan a Panamá como un país de origen y tránsito de trata de personas, así como muchas deficiencias en el combate contra el crimen organizado:

A. Estudio Tráfico de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes para la Explotación Sexual Comercial como Forma de Violación a los Derechos: Un Asunto por Resolver. Realizado por Casa Esperanza, Organización No Gubernamental.

En la parte que interesa indica:

“2. ...En Panamá, de acuerdo a las investigaciones consultadas y personas entrevistadas, los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual comercial, son de nacionalidad panameña, por lo que a diferencia del caso de las mujeres adultas, no pareciera existir el ingreso o traslado de niños, niñas y adolescentes extranjeros hacia nuestro país. No obstante, sí se han procesado casos de tráfico de adolescentes desde Panamá hacia otros países. Con relación a la explotación sexual ejercida en el país, generalmente, se presenta en las niñas y jóvenes que en las calles ofrecen sus servicios sexuales a los transeúntes.

En menor medida se han identificado casos en los que los padres consiguen los clientes a sus hijos/as. También se presentan situaciones en las cuales proxenetas se sirven de éstos/as para ejercer el comercio sexual, tanto a nivel de la capital como en las provincias. Según informantes del área, en la zona

portuaria de Bocas del Toro una intermediaria ofrece los servicios sexuales de adolescentes (de sexo femenino) a los tripulantes de las embarcaciones que atracan en el puerto.

Otra variación es el comercio sexual en salas de masajes, el cual ha sido denunciado por los medios de comunicación, en la ciudad de Panamá. Los medios de comunicación también han denunciado casos en que jóvenes adolescentes panameñas han sido trasladadas bajo engaño a otros países. Oficialmente, la Policía Nacional nos informó sobre el caso de dos adolescentes (sexo femenino), las cuales fueron llevadas a prostituirse en México, de donde se fugaron y lograron regresar a Panamá”.

B. Informe Anual sobre Prácticas de Derechos Humanos en 2006 en Panamá de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos⁴

“Trata de Personas

Aun cuando la ley prohíbe la trata de personas, hubo reportes de que las personas fueron objeto de la trata hacia, desde y dentro del país. La magnitud del problema fue difícil de determinar porque el país es un punto de tránsito para los inmigrantes económicos ilegales, quienes no estaban sometidos a la prostitución o al cautiverio por deuda, pero que usaron rutas similares de contrabando. Se creyó que mujeres y niños fueron objeto de la trata durante el año dentro del país para propósitos de explotación sexual, pero no hubo estadísticas disponibles sobre la cantidad de personas que verdaderamente fueron objeto de la trata dentro del país.

Hubo evidencia de niños provenientes de áreas rurales que fueron víctimas de la trata interna para trabajar como empleados domésticos en áreas urbanas. El país también fue un punto de destino para las mujeres objeto de la trata. Colombia siguió siendo el principal país de origen de las mujeres objeto de la trata. Aunque muchas colombianas y dominicanas vinieron voluntariamente al país, aparentemente con la intención de convertirse en prostitutas, las pruebas anecdóticas sugieren que algunas fueron obligadas a continuar como prostitutas después de que quisieron terminar su participación.

...

En muchos de los casos investigados por posibles transgresiones de trata de personas, los acusados alegaron que la supuesta víctima de la trata no pudo haber sido objeto de la misma porque la persona entró al país como visitante y luego solicitó la visa de alternadora. Al portador de una visa de alternadora se le permite legalmente participar en actividades sexuales comerciales. Durante el año, pese a la oposición de la procuraduría general, el Departamento de Inmigración restableció la visa de alternadora. La explotación comercial sexual de menores continuó siendo un problema. La explotación comercial del sexo fue primordialmente un asunto interno. Sin embargo, los perpetradores incluían a

⁴ <http://spanish.panama.usembassy.gov/pr060107.html>

extranjeros, y continuaban las pruebas limitadas de redes internacionales dedicadas a la trata de menores, hacia o a través del país.

C. Informe Anual sobre Prácticas de Derechos Humanos en 2007 en Panamá de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos

PANAMÁ (Nivel 2)

Panamá es un país de origen, tránsito y destino para mujeres y niños que son objeto de la trata de personas para propósitos de explotación sexual comercial. Mujeres y niños colombianos son traficados hacia o a través de Panamá; algunos se convierten en víctimas de la explotación sexual después de llegar voluntariamente a Panamá. Algunas mujeres panameñas han sido traficadas a Jamaica para la explotación sexual. Los niños en áreas rurales de Panamá podrían ser traficados internamente hacia áreas urbanas para la explotación laboral. El gobierno de Panamá no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas; sin embargo, está realizando esfuerzos significativos para cumplirlos. Durante el período del informe, el gobierno intensificó sus esfuerzos para enjuiciar y condenar a los traficantes, y aumentó los esfuerzos de campañas de concienciación pública y de prevención. El gobierno debe destinar más recursos para actividades de la aplicación de la ley y la protección de la víctima, y considerar ponerle fin al programa de visas de “alternadora”, que facilita la migración a Panamá de mujeres para la prostitución, algunas de las cuales se convierten en víctimas de los traficantes.

Trata de personas como fenómeno de delincuencia organizada transnacional

Desde el análisis de las estadísticas criminales y de los pocos casos de trata de personas judicializados, no es posible hacer una valoración certera ni demostrada de que delincuencia organizada transnacional opere en Panamá. Pero de los informes de situación transcritos en el parágrafo anterior, sí es posible deducir, -o más bien es difícil no imaginar- la existencia de organizaciones de crimen organizado inmiscuidas en situaciones de trata de personas en ese país. Pasajes de esos informes evidencian esa existencia dada la complejidad de las situaciones denunciadas, las cuales no podrían producirse sin que haya una organización criminal de trasfondo:

El país fue un punto de tránsito para las personas involucradas en la prostitución desde Colombia hacia otros países de Centroamérica y los Estados Unidos. Aunque se presume que algunas de estas mujeres fueron víctimas de la trata, el gobierno no pudo verificar las cifras. El contrabando de extranjeros siguió siendo un problema extendido. La mayoría provenía de Ecuador, Perú, Colombia, China e India. Ellos transitaban en el país por medio de redes de contrabando en ruta hacia los Estados Unidos. Algunos fueron objeto de la trata por cautiverio por deudas, incluyendo cautiverio por deuda de chinos dentro del país. Los funcionarios consulares del gobierno en Jamaica, Guatemala y México proveyeron asistencia a los panameños víctimas de la trata en aquellos países.⁵

⁵ <http://spanish.panama.usembassy.gov/pr060107.html>

En todo caso, un aspecto positivo es que el ámbito normativo penal, Panamá penaliza el crimen organizado para efectos de tráfico de personas. Lo hace de la siguiente manera en su artículo 433:

Quien dirija o forme parte de una organización de carácter internacional dedicada a traficar con personas será sancionado con prisión de diez a quince años. La misma sanción se impondrá a quien intervenga de cualquier forma en el tráfico de personas, con el consentimiento de estas, evitando o evadiendo fraudulentamente, de alguna manera, los controles de migración establecidos en el territorio continental de la República(resaltado del autor).

1. Dificultades y riesgos de la investigación

En el lapso que se realizó la investigación confluieron en Panamá cambios de legislación que provocaron dificultad de investigación en virtud de nuevas realidades legales. De esa manera estaba en plena vigencia la transformación de la Policía Técnica Judicial, encargada de realizar las investigaciones criminales, que estaba bajo mandato legal del Ministerio Público, pero que mediante la Ley No. 69 de 27 de diciembre de 2007, pasó a ser la Dirección de Investigación Judicial bajo la estructura orgánica de la Policía Nacional dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia del Órgano Ejecutivo.

De esa manera, se estaban produciendo –y continuarán produciéndose- cambios importantes en esta entidad investigativa en cuanto a su reestructuración interna y metodología de trabajo, traslado de personal, cambios de nomenclaturas etc. Hay que añadir que la Ley 69 de 2007 hace cambios igualmente en la modalidad para el nombramiento y remoción del Director de la entidad y demás funcionarios, sobre las cuales antes la Procuraduría General de la Nación tenía una relevancia e incidencia importante.

Por otra parte, el 23 de mayo de 2008, entró a regir formalmente el nuevo Código Penal, por lo que se ha iniciado un nuevo proceso en la tipificación del delito de trata. También se produjo una nueva normativa conocida como “Ley Puente”, que es la Ley 27 de 21 de mayo de 2008, que modifica, adiciona y deroga artículos del Libro III del Código Judicial, y dicta medidas previas a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. En esa misma fecha fue aprobada la Ley 26 de 2008, que modifica y adiciona artículos al Código Penal; ambas fueron publicadas el 22 de mayo del 2008 en la Gaceta Oficial No. 26045. El 22 de febrero fue aprobado el Decreto Ley No. 3 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, todo lo cual entra en vigencia seis (6) meses a partir de su promulgación. Igualmente se encuentra en el Pleno de la Asamblea de Diputados el anteproyecto de Ley 255 por el cual se discutirá en Segundo Debate un Nuevo código Procesal.

Todo ese escenario de reforma legal e institucional incidirá en un proceso de transición que si bien se perfila como una situación que debiera de transitar hacia un escenario positivo para combatir la trata de personas, también conlleva riesgos propios de resiliencia al cambio que, aunque normales, generan dificultades de implementación.

(Página dejada intencionalmente en blanco)

CAPITULO II

HALLAZGOS EN INVESTIGACIÓN POLICIAL

2.1. Componente legal

Corresponde hacer la distinción entre la Policía Nacional de Panamá como policía preventiva y la policía propiamente investigativa. En el primer caso, su marco legal es la Ley No. 18 del 3 de junio de 1997, la cual vino a reglamentar las normas constitucionales dispuestas en el Título XII desde el artículo 310 al 312. En el primero de ellos se estatuye que “La República de Panamá no tendrá ejército.”

En lo que atañe a la policía de investigación criminal, y en lo que se refiere a la investigación de la trata de personas, antes de que entrara en vigor la Ley No. 69 del 27 de diciembre de 2007, le correspondía hacer ese tipo de investigaciones a la que fue la Policía Técnica Judicial. Con la vigencia de esa ley, ahora le corresponde a la Dirección de Investigación Judicial asumir la investigación judicial, lo que implica un cambio amplio de competencias ministeriales al quedar bajo la estructura orgánica de la Policía Nacional dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia del Órgano Ejecutivo. Con ello, la Procuraduría General de la Nación deja de tener esa responsabilidad orgánica y presupuestaria.

Con el nuevo esquema, la Policía Nacional cuenta con la Dirección Nacional frente a la cual debe estar una persona civil. Hay también una Subdirección Nacional y las siguientes Direcciones Nacionales: Recursos Humanos, Operaciones, Servicios Generales, Información e Investigación Policial, Fronteras y once Zonas Policiales.

2.2. Componente técnico-operativo (capacidades de respuesta) FODA. Recursos humanos, financieros y tecnológicos

Mediante la realización de un taller FODA dentro de la Policía Nacional, metodología que fue estandarizada en todos los países que conforman este estudio, se identificaron fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que representan un insumo para mejorar las capacidades institucionales de ese cuerpo policial, en lo que atañe a la investigación de la trata de personas y el crimen organizado. Las limitaciones materiales son muchas, incluso las de tipo estructural. Las oficinas de la Sección Especializada en Delitos de Explotación Sexual de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) son pequeñas y la delegada debe realizar las entrevistas en un cubículo estrecho. Al momento de redactar el informe dicha dirección contaba para los delitos de trata y otros delitos sexuales con solamente 3 inspectores a nivel nacional. Con ese escaso personal,

difícilmente se puede realizar seguimientos y otras actividades investigativas para combatir efectivamente la trata.

A manera de ejemplo, en un caso que se examinó donde estaban implicadas siete presuntas víctimas de nacionalidad colombiana que habían acudido a la Dirección de Migración, desde donde fueron remitidas a la D.I.J, se realizaron las siguientes diligencias en tres días: siete oficios para el Instituto de Medicina Legal, oficio para Inspección Ocular; Oficio al Registro Público, Oficio la Dirección de Migración requiriendo movimiento migratorio; Oficio a la Dirección de Migración sobre el status migratorio de cada una de las siete mujeres; Oficio a la Dirección General de Comercio Interior para conocer información sobre el local; Solicitud del Inspector Jefe del Departamento al Secretario Judicial para el nombramiento de un agente de instrucción para la práctica de un allanamiento; Informe sobre visita del Vicecónsul de Colombia. Se realiza allanamiento y se levanta informe; otros 6 informes que incluye el recibo de los pasaportes y pasajes de avión de las presuntas víctimas, declaraciones de las víctimas.

Lo anterior evidencia la intensa actividad que se lleva a cabo a pesar del poco personal y necesidad de mejores instalaciones físicas y equipo. Entre las principales fortalezas y oportunidades se identificaron las siguientes:

- Apoyo de los superiores para la capacitación de los miembros de la institución.
- Existe la Sección Especializada en Delitos de Explotación Sexual de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ).
- Se cuenta con adecuados Centros de Capacitación.
- Es una institución donde hay orden y disciplina en el trabajo, alta profesionalidad.
- Hay voluntad de trabajo.
- Existe la confiabilidad para lograr apoyo de consulados de los países de origen de las víctimas de trata para brindarles cierta atención y cuidado.
- Hay buenos mecanismos de comunicación interna dentro de la institución.
- Se cuenta con los recursos básicos de trabajo para combatir la trata.
- Existe y se tiene conocimiento de los fundamentos legales para combatir la trata.
- Se cuenta con presencia a nivel nacional.
- Entre las oportunidades, que son factores externos a la Policía, pero que representan opciones importantes si se llegan a aprovechar y maximizar para mejorar el combate de la trata de personas, se identificaron los siguientes escenarios:
 - La implementación del Código Penal que recién se instrumenta y la tipificación del delito de trata de personas.
 - La inminente entrada en vigor de un nuevo Código Procesal Penal que debiera dar mejores herramientas de investigación fiscal y policial para combatir la trata de personas y el crimen organizado.

- La nueva estructura policial con la entrada en vigor de la Ley No. 69, que debe fortalecer la unidad especializada de trata de personas.

Las debilidades y amenazas también se relacionan con los factores de cambio y de transición en que se encuentra la Policía Nacional. Esto quiere decir que, si bien se ha identificado como oportunidad la transición legal y orgánica de la Policía Nacional, también podría ser una amenaza si ese proceso no se aprovecha para mejorar y fortalecer a la Policía con mayores recursos materiales, financieros y humanos para un desempeño más eficiente en las tareas propias de investigación de casos relacionados con el crimen organizado internacional.

En ese contexto, coinciden debilidades identificadas en el marco de la Policía Nacional que deben ser consideradas para fortalecer sus capacidades en el combate de la trata de personas. Así por ejemplo, las principales debilidades encontradas, fueron las siguientes:

- Recursos humanos limitados para hacer frente con eficiencia al crimen organizado internacional.
- Equipo tecnológico insuficiente. Se requiere de más computadoras y de tecnología de punta y de software para manejar con mayor seguridad bases de datos, información de inteligencia.
- Poca capacitación en materia de cooperación internacional y horizontal en materia de trata de personas.
- A partir de los hallazgos anteriores, los funcionarios y funcionarias policiales hicieron las siguientes propuestas para combatir las debilidades y amenazas y aprovechar las fortalezas y las oportunidades que tienen:
- Promover reuniones de coordinación para el combate contra la trata con entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales.
- Lograr el apoyo de organizaciones internacionales para la capacitación del personal policial.
- Implementar conocimientos técnicos de investigación para combatir el crimen organizado que maneja la trata.
- Conformar equipos interinstitucionales para la capacitación del recurso humano y el manejo de la información.
- Mejorar el sistema de informática institucional.
- Elaborar manuales de procedimiento para la investigación de casos de trata
- Crear campañas de sensibilización a nivel de la institución y de la sociedad en general para combatir la trata de personas.
- Fortalecer la unidad de Delitos Sexuales de la Dirección de Investigación Judicial.
- Brindar atención de salud emocional a los funcionarios que laboran en la lucha contra la trata y en la dirección de delitos sexuales de la D.I.J.

2.3 Componente de política pública

El papel de la Policía Nacional como entidad jerárquica de la nueva policía de investigación criminal es un reto que involucra grandes desafíos y riesgos.

Mientras que algunos otros países de la región valoran la posibilidad de procesos inversos en que la investigación criminal esté bajo la dirección del Ministerio Público (Guatemala), tal y como hace mucho sucede en Costa Rica y como fue en Panamá, en este país se abandona ese enfoque.

Como política pública, se discute ampliamente las bondades que debe tener el hecho de que la Policía de Investigación Criminal no esté bajo la égida del Poder Ejecutivo para evitar cualquier tipo de injerencia de funcionarios en casos que se encuentran en proceso de investigación por parte de sus subordinados. En la teoría, esa parece ser una tendencia válida. Sin embargo, habrá que esperar dentro de la realidad institucional panameña y dentro de su propia idiosincrasia, si esta transición puede funcionar mejor que cuando la Policía de Investigación estaba orgánicamente bajo la Procuraduría General de la Nacional.

En lo básico, lo importante es que esté donde esté ubicada institucionalmente, la Policía de Investigación debe ser, ante todo, policía técnica, por lo tanto, si dentro de la instrumentación de la Ley 69 se le brindan los recursos suficientes para trabajar y desempeñarse con ese experticia; sí se le brinda capacitación constante y sostenible y se le dota de los recursos necesarios y de herramientas policiales investigativas novedosas para combatir el crimen organizado, no habría por qué temer un desempeño insuficiente en el marco del combate a la trata de personas.

CAPÍTULO III

HALLAZGOS EN PERSECUCIÓN PENAL

3.1. Componente legal

La persecución penal en Panamá recae en el Ministerio Público. Las funciones del Ministerio Público se encuentran en la Constitución Política de 1972, en su artículo 220 donde se señalan como tales, las siguientes:

- Ejercer la acción penal.
- Defender los intereses del Estado o del Municipio.
- Promover el cumplimiento o Ejecución de leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
- Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
- Servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos.
- Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
- Las funciones que determine la ley, contemplada en el numeral 6 del artículo 220 de la Constitución.

Mediante la Resolución No. 35 de 5 de diciembre de 2007, se conformaron las primeras fiscalías especializadas en delitos contra el pudor, la integridad, la libertad sexual y el tráfico de personas. Además de esas fiscalías especializadas, los otros despachos son: Fiscalía Auxiliar de la República; Fiscalía de Circuito adscrita a la Fiscalía Auxiliar, Fiscalía Primera de Circuito de Panamá, Fiscalía Segunda de Circuito de Panamá, Fiscalía Cuarta de Circuito de Panamá, Fiscalía Quinta de Circuito de Panamá, Fiscalía Octava de Circuito de Panamá, Fiscalía Novena de Circuito de Panamá, Fiscalía Décima de Circuito de Panamá, Fiscalía Décimo Segunda de Circuito de Panamá, Fiscalía Décimo Tercera de Circuito de Panamá, Fiscalía Décimo Cuarta de Circuito de Panamá, Fiscalía Primera Especializada en Asuntos de Familia y el Menor, Fiscalía Segunda especializada en Asuntos de Familia y el Menor; Fiscalía Cuarta Especializada en Asuntos de Familia y el Menor de Panamá; Fiscalía Primera especializada en Asuntos de Familia y el Menor de San Miguelito, Fiscalía Segunda Especializada en Asuntos de Familia y Menor de San Miguelito, Fiscalía Especializada en Asuntos de Familia y el Menor de la Chorrera, Fiscalía Primera de Adolescentes de Panamá, Fiscalía Segunda de Adolescentes de Panamá, Fiscalía de Adolescentes de la Chorrera, Fiscalía Primera Superior del Primer Distrito Judicial; Fiscalía Segunda Superior del Primer Distrito Judicial, Fiscalía Especializada en Delitos contra la Propiedad Intelectual, Fiscalía Especializada en Delitos relacionadas con Drogas, Fiscalía Segunda Especializada en delitos relacionados con Drogas, [Fiscalía Primera Anticorrupción](#), [Fiscalía Segunda Anticorrupción](#), Fiscalía Primera de Circuito de la Chorrera, Fiscalía Primera de Circuito del Segundo Circuito Judicial, Fiscalía Segunda de Circuito del Segundo Circuito Judicial.

Según el artículo 256 del Código Judicial, el procedimiento en los procesos penales siempre será de oficio y los agentes del Ministerio Público serán los funcionarios de instrucción, salvo los casos en que la Ley disponga otra cosa.

3.2. Componente técnico-operativo, financiero, recursos humanos y tecnológicos

El Ministerio Público ha mantenido un liderazgo en la lucha contra la trata de personas, entre ellas presidiendo el Consejo Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual. Sin embargo, la carencia de recursos ha afectado el combate de la trata de manera sostenible. Desde que la investigación estaba a cargo de la Unidad de Delitos Sexuales de la Policía Técnica Judicial, ya se denunciaba que el gobierno asignaba fondos y recursos inadecuados a esa Unidad. En su informe de 2006, el Informe del Departamento de Estado indicaba que el gobierno no proveyó al fiscal recursos adecuados para llevar a cabo investigaciones encubiertas o para realizar sus otras funciones. Se espera que con la reestructuración policial y del Ministerio Público se generen mayores recursos para mejorar la investigación, ya que mediante Resolución No. 35 de 5 de diciembre de 2007, se conformaron las primeras fiscalías especializadas en delitos contra el pudor, la integridad, la libertad sexual y el tráfico de personas.

Ese escenario orgánico, debe ser visto a la luz de las capacidades institucionales del Ministerio Público, las cuales fueron identificadas mediante un taller FODA realizado con funcionarios del MP que llegaron de distintas regionales del país con esos fines. Los resultados del taller fueron los siguientes:

Las principales fortalezas y oportunidades:

- La Ley 16 de 2004 que configuró la figura de la Trata en una ley especial (hoy regulada por normativa más reciente como se verá en el capítulo IV), dentro de la cual se constituía CONAPREDES, que ha contado con el liderazgo y el empuje de la propia Procuradora de la Nación, y que ha motivado e impulsado procesos de capacitación de fiscales para la persecución de este delito, lográndose igualmente un interés en el conocimiento de las normas internacionales, especialmente del Protocolo de Palermo. Ese proceso ha sido una oportunidad donde son reconocidas las capacidades y el interés de fiscales en el tratamiento de la trata de personas.
- La creación, mediante la Resolución No. 35 del 5 de diciembre de 2007 de las Fiscalías del Circuito Judicial del Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Distrito Judicial en Fiscalías Especializadas en Delitos contra el Pudor, la Integridad, la Libertad Sexual y el Tráfico de Personas. Esta reestructuración es un adelanto importante en la lucha contra la trata, que no solamente porque se intensifica la debida investigación contra este delito, sino porque visibilizará la misma.
- Sentido de colaboración de los fiscales especializados con sus colegas en las áreas donde no hay dicha especialización.
- La capacitación del personal ha sido continua y hay el respaldo de los superiores para la misma.
- Existe dentro de la institución vocación y mística de servicio.

- De manera general, se puede deducir que se tienen los insumos mínimos para el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los fiscales.
- El trabajo en equipo permite intercambiar criterios y unificarlos.
- De manera general, se reitera que hay acceso a la información.
- La especialización de fiscales permite y brinda la oportunidad de mayores contactos tanto a nivel interno como internacional para seguir perfeccionándose en las técnicas investigativas para el combate de tan especial figura delictiva.
- Se tiene la oportunidad de desarrollar mejores relaciones con otras instituciones que están íntimamente ligadas con la trata de personas como lo son la Dirección de Migración, la Dirección de Investigación Judicial, Interpol, Ministerios y otras dependencias del Órgano Ejecutivo, la sociedad civil, y organismos internacionales.
- A pesar de que en Panamá, las cifras señalan poca incidencia del delito de trata, los fiscales y el Ministerio Público como institución, son conscientes que esta invisibilidad no es cierta con la realidad, lo que implica que debe mantenerse un esfuerzo institucional para combatir efectivamente el crimen organizado que maneja la trata de personas, y otros delitos conexos, esto significa una actitud pro activa frente al problema.

Las debilidades detectadas son:

- Falta de mayores recursos humanos debidamente preparados, principalmente en las provincias y, de manera especial, en las de mayor auge turístico.
- No hay una unidad especializada para el trabajo operativo.
- Ausencia de un sistema informático centralizado, actualizado y adecuado.
- La capacitación no llega a todos los funcionarios que comúnmente investigan este delito.
- No hay fiscalías dedicadas únicamente a la investigación de la trata y se requiere la conformación de fiscalías especializadas en el interior de la República.
- Mejorar el presupuesto global de la institución para capacitación, publicidad, mejorar los salarios, contar con equipos de oficina, vehículos y otros instrumentos adecuados para mejorar la eficiencia en la investigación de delitos contra crimen organizado como la trata de personas.
- La próxima entrada en vigencia del Código Judicial a un sistema acusatorio, al cual el sistema no se encuentra debidamente preparado para

enfrentar. Se requiere de mucha capacitación, especialmente en el tema de la oralidad.

- Las infraestructuras de los despachos no cuentan con los espacios adecuados para las labores propias que se ejercen y para brindar confianza y seguridad a las víctimas y testigos de trata de personas.
- La legislación penal es deficiente ya que no sanciona otros tipos de forma de trata de personas, como la explotación laboral u otras formas de explotación distintas a la explotación sexual.
- La invisibilidad del problema de la trata de personas, sobre todo en otras instituciones que tienen competencia o incidencia en la materia, como las autoridades de migración.
- Débil comunicación con la Dirección Nacional de Migración y con el Ministerio de Trabajo.
- No existe adecuada protección a los fiscales ya que fácilmente son atacados con querellas y otros mecanismos legales, sin mayores consecuencias para quien presente denuncias infundadas. Incluso este tipo de procesos deben ser asumidos con costo económico para los fiscales en su defensa y el consecuente daño en su persona y honra por el manejo de la información en los medios de comunicación social.
- Falta de controles institucionales internos.
- Inadecuada protección hacia las víctimas, durante toda la fase de la investigación y el proceso.
- Desconocimiento de la ley y convenios internacionales por funcionarios de otras instituciones que tienen competencia conexas con la investigación o la atención a víctimas y testigos de la trata de personas.

3.3. Componente Política Pública

Cuando se está ante un proceso integral de reforma penal y procesal penal, como ocurre en Panamá, además de los retos complejos propios de implementación de un proceso de transición de un sistema inquisitivo a uno acusatorio o mixto, se debe aprovechar ese escenario para diseñar una política fiscal que apoye el proceso con claridad en las metas y objetivos de su nuevo rol.

La experiencia de procesos similares en países centroamericanos ha evidenciado que uno de los principales problemas de la reforma no ha estado en el marco normativo, sino en dificultades materiales para su instrumentación, especialmente en el marco de las amplias competencias y responsabilidades que debe asumir el Ministerio Público.

Parte de esas dificultades, además de los evidentes procesos de capacitación en oralidad, tienen que ver con la prestación de un servicio público de acceso de justicia más integral a las víctimas del delito sensibles y complejos como el de trata de personas, donde es normal que haya involucradas personas víctimas menores de edad, probablemente extranjeras indocumentadas sometidas a historias de violencia sexual o de cualquier otro tipo por parte de victimarios ligados a organizaciones de crimen internacional.

En ese contexto, la política pública del Ministerio Público debe tener un alto contenido de “acción afirmativa” para que ese grupo vulnerable de víctimas de trata tengan una atención y un trato adecuado que va mucho más allá de los fines de la investigación, la cual quedará supeditada a que las personas afectadas tengan, ante todo, seguridad y asistencia humanitaria para enfrentar los problemas de salud física y emocional inmediatos y luego un plan integral de protección de víctimas que involucre a otras instituciones del Estado, incluidas las autoridades de migración para que faciliten condiciones de estadía en el país, procesos de repatriación ordenados y coordinados, asistencia legal gratuita eficiente y, en general, un trato humano sin sesgos ni prejuicios que puedan provocar revictimización.

El reto, más que jurídico, es de capacitación y sensibilización sobre la realidad de un sector de víctimas de delitos que requieren de un marco de atención y protección integral donde el Ministerio Público es una parte rectora de ese engranaje, pero que se requiere de un enfoque interinstitucional donde sean parte el Órgano Judicial para coordinar y facilitar diligencias judiciales urgentes; la Dirección de Migración para dinamizar el programa de atención a víctimas de trata que la nueva legislación le encarga; el Ministerio de Desarrollo Social para que brinde albergue y abordaje de apoyo a las personas menores de edad víctimas de trata y, en general, a todas aquellas instituciones públicas e incluso entidades privadas, que colaboran con la prestación de servicios a este tipo de víctimas de trata que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y riesgo.

En un segundo nivel, la política fiscal debe enfocarse en la coordinación con el Órgano Judicial y con la Policía Nacional Civil para generar la mayor producción de pruebas de casos de trata con la debida diligencia y oportunidad, pero sobre todo, dentro de un marco de respeto del debido proceso legal de todas las partes para asegurar el resultado del juicio sin riesgos de nulidades ni de prescripciones que darían al traste, no solo con la investigación y el combate a la impunidad, sino, sobre todo, con un proceso sumamente revictimizador.

El liderazgo que ya tiene asumido la Procuraduría General de la Nación en CONAPREDES, debe ser aprovechado para guiar un proceso similar de creación de una mesa nacional para combatir la trata de personas como ya ha ocurrido en casi todos los países de la región centroamericana. Ese espacio se constituye en una necesidad para compartir responsabilidades institucionales para que el combate a la trata de personas no solo sea reactivo desde la investigación, sino que responda a una verdadera política criminal de prevención del delito de la trata donde deben intervenir muchos actores institucionales y sociales, incluyendo la cooperación internacional.

(Página dejada intencionalmente en blanco)

CAPÍTULO IV

HALLAZGOS EN EL JUZGAMIENTO

4.1. Componente legal

En el nivel constitucional la Administración de Justicia se encuentra regulada en el Título VII desde el artículo 201 al 224. El Órgano Judicial está conformado por tipos de oficinas básicas en lo judicial y tipos de oficinas básicas en lo administrativo:⁶

En lo judicial:

- Corte Suprema de Justicia: integrada por el Pleno y las Salas Primera de lo Civil, Segunda de lo Penal, Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, Cuarta de Negocios Generales.
- Tribunales Superiores de Justicia, conformados por las jurisdicciones de lo Civil, lo Penal, Marítimo, Trabajo, Familia, Niñez y Adolescencia, Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
- Juzgados de Circuito / Seccionales: para las materias de lo Civil, Penal, Trabajo, Familia, Niñez y Adolescencia, Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Comercio).
- Juzgados Municipales: para las materias de lo Civil, Penal, Familia, Protección del Consumidor, Mixtos (civiles - penales).
- Instituto de Defensoría de Oficio.

En lo administrativo:

Todos los despachos administrativos están subordinados a la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Negocios Generales, del Pleno, y de la Secretaría Administrativa en cuanto a actuación / ejecución. Esos despachos son los siguientes:

- Secretaría Administrativa y demás subordinados administrativos (Recursos Humanos, Planificación y Presupuesto, Contabilidad y Finanzas, Abastecimiento y Almacén, Relaciones Públicas, Servicios Generales, Departamento de Seguridad, Archivos, Departamento de Relatoría, Departamento de Asesoría Legal, Biblioteca).
- Dirección de Informática.
- Dirección de Auditoría Interna.
- Dirección de Escuela Judicial.
- Servicios Comunes.

Existen distintos tipos de oficinas judiciales, cada una con funciones que la ley le establece dentro de su ubicación geográfica. Los despachos están mencionados según la jerarquía de las funciones en:

⁶ <http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/organizacion/judicial/jerarquia.htm>

Corte Suprema de Justicia: son 9 magistrados, 5 secretarías de sala, 12 oficinas administrativas, Auditoría Interna, Escuela Judicial, Informática.

Tribunales Superiores: son 36 magistrados y 10 secretarías de tribunal, distribuidos a nivel de distrito judicial.

Juzgados de Circuito: distribuidos en todas las provincias.

Juzgados Municipales: distribuidos en todas las provincias.

Defensorías de Oficio: distribuidos en todas las provincias.

Los casos son resueltos según las materias que tratan lo que indica otra división de funciones, la cual posee jerarquías definidas y especializaciones. En el territorio nacional, el Órgano Judicial está dividido en cuatro Distritos Judiciales.



El primer Distrito Judicial comprende las provincias de Panamá, Colón, Darién y las Comarcas de Kuna Yala y Emberá Wonan. Las provincias de Coclé, Veraguas y parte de la Comarca Ngöbe-Bugle, en el norte de la provincia de Veraguas, conforman el segundo Distrito Judicial. El Tercer Distrito Judicial comprende las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y parte de la Comarca Ngöbe-Bugle ubicada en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. Herrera y Los Santos forman el cuarto Distrito Judicial.

Marco legal respecto del tipo penal de la trata de personas

Debido a que este estudio se hizo durante un proceso de transición entre la aplicación de un tipo penal anterior al de la Ley No. 26 de 14 de mayo de 2008 que es el que rige actualmente, se hará un análisis de ambas normativas para tener una visión más integral de su tratamiento penal.

La Ley No. 26 del 14 de mayo de 2008, modificó en su artículo 10, el texto del artículo 231 e incorpora el 231-A, los cuales constituyen los tipos bases del delito de trata de personas en Panamá desde el 5 de abril de 2004 hasta mayo de 2008, fecha en que entró a regir el Código Penal de 2007. Estos artículos señalan:

“Artículo 231.

Quien promueva o facilite, de cualquier forma, la entrada o salida del país de una persona de cualquier sexo para que ejerza actividad sexual remunerada o

para mantenerla en servidumbre sexual, será sancionado con prisión con 5 a 8 años y con 100 a 250 días-multa.

Artículo 231-A.

Quien promueva, favorezca, facilite o ejecute la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas menores de edad, dentro o fuera del territorio nacional con fines de explotación sexual o para mantenerlas en servidumbre sexual, será sancionado con prisión de 8 a 10 años y con 250 a 350 días-multa.

Como señalamiento inicial e importante tenemos que el delito de trata de personas en Panamá, como en otros países de la región, tipifica únicamente la explotación sexual comercial o servidumbre sexual. Con relación al artículo 231 se utilizan los términos “promover o facilitar”, este verbo rector está ubicado en el tipo tanto de la trata de personas adultas, como la de niños, niñas y adolescentes.

Las conductas tipificadas de promover o facilitar son tan amplias que abarcan cualquier forma o mecanismo utilizado para lograr el ingreso de la víctima a territorio nacional. Incluye por lo tanto, tal como señala la misma norma: la captación, el traslado y la acogida, aunque no lo señale expresamente la norma, tal como si lo señala de manera precisa en el artículo 231-A en el caso de la trata de los niños, niñas y adolescentes.

Con respecto al verbo “favorecer”, dicho proceder que se establece únicamente para la trata de niños, niñas y adolescentes, lo entendemos como un sinónimo de promover o facilitar, ya que implica cualquier ayuda brindada en lograr o permitir la entrada, salida de la víctima en el país, así como su permanencia. Es interesante observar que el legislador adecuó parcialmente los estándares del Protocolo de Palermo al utilizar en el artículo 231-A las acciones relacionadas con la captación, el transporte, el traslado y la acogida o recepción.

Como se ha señalado, un avance importante, al menos con relación a la trata de niños, niñas y adolescentes, es el reconocimiento de la llamada “*trata interna*” ya que, de manera clara, la normativa incluyó en el artículo 231-A la frase “... *dentro o fuera del territorio nacional...*”. En este sentido, la protección es más amplia que el Protocolo de Palermo, el cual solo hace referencia a la trata internacional.

El nuevo Código Penal del año 2007, vigente desde mayo de 2008, en sus artículos 178 y 179 preceptúa la trata de personas de la siguiente manera:

Artículo 178.

Quien facilite, promueva, reclute u organice de cualquier forma la entrada o salida del país o el desplazamiento dentro del territorio nacional de una persona de cualquier sexo para someterla a actividad sexual remunerada no autorizada o a servidumbre sexual será sancionado con prisión de cuatro a seis años. La sanción aumentará en la mitad cuando:

1. *La víctima sea mayor de catorce años y menor de dieciocho.*
2. *La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo, a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones obscenas.*

3. *El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, sustracción o retención de documentos migratorios o de identificación personal, o la contratación en condiciones de vulnerabilidad.*

4. *El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o instrucción de la víctima.*

5. *Alguna de las conductas anteriores se realice en presencia de terceras personas.*

6. *El agente se organiza para ofrecer esos servicios como explotación sexual comercial.*

Cuando la víctima sea una persona de catorce años de edad o menos, con discapacidad o incapaz de consentir, la pena será de diez a quince años de prisión.

Artículo 179.

Quien mediante amenaza o violencia se haga mantener, aunque sea parcialmente, por una persona sometida a servidumbre sexual será sancionado con prisión de tres a cinco años.

Artículo 180.

Quien promueva, favorezca, facilite o ejecute la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas menores de edad, dentro o fuera del territorio nacional con fines de explotación sexual o para someterlas a servidumbre sexual será sancionado con prisión de ocho a diez años.

Los verbos rectores en el artículo 178 del Código Penal son facilitar, promover, reclutar u organizar, con relación a la trata de personas mayores de edad, y en el artículo 179 de la misma excerta legal, relacionada a la trata de menores de edad, los verbos utilizados sean promover, favorecer, facilitar o ejecutar, que son acciones más amplias para mayor protección de esas víctimas en situación de vulnerabilidad.

Un avance importante en el nuevo Código Penal, es el de tipificar la llamada trata interna en los adultos como tipo penal, en virtud de introducir la expresión "...el desplazamiento dentro del territorio nacional", que no estaba incluida en la legislación anterior, la cual sólo tipificaba la entrada o salida del territorio nacional.

Con relación a los menores de edad, la legislación anterior si abordaba la trata interna, por lo que dicha figura se mantuvo idéntica en la nueva redacción del tipo penal impresa en el nuevo Código Penal en su artículo 179, al volver a expresar "... dentro o fuera ...".

Bien jurídico protegido

En el nuevo Código Penal de 2007, vigente desde el 23 de mayo del año 2008, se tipifica la figura de la trata de personas dentro del Título III de Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual, en su Capítulo II de Corrupción de Menores, Explotación Sexual Comercial y otras conductas.

Medios

El artículo 3 del Protocolo de Palermo indica los medios mediante los cuales se comete la trata de personas. En el caso de personas mayores de 18 años, encontramos: la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, 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. En el caso de las personas menores de edad como víctimas de trata, no importa la utilización de los medios, ya que nunca se justifica el consentimiento.

Del estudio de casos y entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, la Dirección de Investigación Judicial (D.I.J.) y con jueces penales, en los pocos casos existentes podría señalarse que los medios utilizados para retener a las víctimas fueron:

- Engaño, incluidas mujeres que venían como “alternadores”, pero que al llegar les cambian las condiciones de trabajo, obligándoles a actividades adicionales y trabajar en condiciones atentatorias a los más elementales derechos humanos y laborales.
- Retirarles los pasaportes, documentos de identidad y pasajes de transporte al ingresar al país.
- Control de sus movimientos.
- Exigencia de pago de deudas por trámites ante las autoridades para los permisos, pago de abogados, costo de transporte, entre otros.
- La amenaza.

Con relación al vicio de consentimiento de la víctima podría señalarse que, a pesar de la retractación de la denunciante, o el hecho de afirmar que no está sometida a trata, el vicio de consentimiento no impide que se configure la conducta punible de la trata, ya que la protección del Estado se impone sobre la conciencia o no que posee la víctima del delito. En tal sentido, la actual legislación protege más que el Protocolo de que sí toma en cuenta el consentimiento de la víctima mayor de edad como eximente de delito de trata.

Al respecto, se requiere mayor capacitación para “...la valoración de la prueba e indicios...”. La retractación por tanto de la víctima, o su inasistencia a posteriores estadios del proceso por encontrarse fuera del país, no debe provocar por sí el sobreseimiento del acusado.

Fines

El artículo 3 del Protocolo de Palermo señala la finalidad de la trata de manera muy amplia; es decir, la trata “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.

Tanto la Ley N.º 16 de 2004, como el artículo 178 del Código Penal actual, limitan la trata de personas a fines de explotación sexual. En el primer caso se

trata de la “actividad sexual remunerada o para mantenerla en servidumbre sexual”. En cuanto a la actividad sexual remunerada, ésta equivale a la prostitución, por la cual se ofrece un servicio de tipo sexual a cambio de una remuneración. La servidumbre sexual implica el sometimiento de una persona a otra para actividades sexuales con o sin remuneración a cambio. Por su parte el Artículo 178 del Código Penal presenta como fines: “...para someterla a actividad sexual remunerada no autorizada o a servidumbre sexual...” La única diferencia es el añadir la actividad sexual no autorizada, entendiéndose que la actividad sexual remunerada autorizada es legal y allí se configura la figura de las alternadoras.

En cuanto a la trata de niños, niñas y adolescentes el Artículo 179 del Código Penal de 2007 mantiene la misma frase de la legislación anterior “...con fines de explotación sexual o para someterlas a servidumbre sexual”. Con relación al proxenetismo tipificado en el artículo 228 del Código Penal de 1982, en el nuevo Código Penal de 2007, hubo una amplia discusión sobre si ese delito se mantendría o no. Había una corriente que señalaba que el proxenetismo estaba subsumido dentro de la figura de la trata en los artículos 178 y 179 del Código Penal de 2007, aduciéndose que el delito de proxenetismo consistía en facilitar o promover la prostitución.

Atendiendo dicha corriente interpretativa, la Ministra de Desarrollo Social manifestó a un medio de prensa: “Queremos aclarar que el delito de proxenetismo no fue eliminado. El Código Penal avanzó hacia una protección más integral de las víctimas en materia de delito sexual y está contemplado en el artículo 177 y 178 que habla sobre los delitos de proxenetismo y rufianismo”, y aclaró que: “... los Artículos 177 y 178 del Código Penal que van a empezar a regir, incluyen el concepto de servidumbre sexual, que implica que ahora se establece en la norma que no solamente aplica para los casos que tradicionalmente se han considerado como proxenetismo, lo que significa que no tiene que existir un intercambio de dinero para considerarse que una persona está sometida a una situación de servidumbre sexual⁸⁷”.

No obstante esa discusión y que en un principio el nuevo Código Penal de 2007 no incorporó la figura del proxenetismo, ese delito fue reintegrado, finalmente, por medio de la Ley No. 26 de 2008. Frente al hecho consumado de haberse incluido la figura del proxenetismo en la tipificación de la trata, el Ministerio Público con el liderazgo de la señora Procuradora General y el apoyo de los fiscales especiales en delitos contra el pudor, la integridad, la libertad sexual y el tráfico de personas, lograron reunir a los actores necesarios para hacer comprender las dificultades para el castigo del proxenetismo de no tenerse una figura especial para dicho delito y el error de no separar dichas acciones (trata y proxenetismo), con lo que se logró redactar y aprobar la Ley 26 de 21 de mayo de 2008, que en su parte pertinente presenta:

“Artículo 2. Se adiciona el artículo 176-A al Código Penal, así:

⁷ Roquebert León, María, *Proxenetismo no ha sido eliminado, Panamá*, Nota de Prensa del 23 de Agosto de 2007 el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá, http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com_content&task=view&id=503&Itemid=121 (consultado el 19/11/2007)

⁸ Ibidem.

Artículo 176-A.

Quien con ánimo de lucro facilite, instigue, reclute u organice de cualquier forma la explotación sexual de personas de uno u otro sexo será sancionado con prisión de cuatro a seis años y con ciento cincuenta a doscientos días-multa.

La sanción será de ocho a diez años de prisión cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. La víctima sea una persona menor de edad.*
- 2. La víctima sea una persona con discapacidad.*
- 3. La víctima estuviera en una situación de vulnerabilidad que impida o inhiba su voluntad.*
- 4. El hecho sea ejecutado por medio de engaño, fuerza, fraude, abuso de autoridad, abuso de confianza, violencia o cualquier otro medio de intimidación o coerción de la víctima.*
- 5. El autor sea pariente de la víctima por consanguinidad, por afinidad o por adopción, o su tutor o cualquier persona que interviene en el proceso de su educación, formación y desarrollo integral, o en su dirección, guarda o custodia. En este caso, el autor perderá el derecho a la patria potestad, la tutela o la custodia y quedará inhabilitado en el ejercicio de sus funciones, si estas están vinculadas a la situación de desarrollo integral de la víctima, según corresponda.*
- 7. El autor contagie a la víctima con una enfermedad de transmisión sexual.*
- 8. La víctima resulte embarazada.”*

Sujeto Activo y Pasivo

La Ley N°. 16 de 2004 tanto en su artículo 231 y 231-A, señala el vocablo “Quien...”, con lo que no se da una calificación especial con referencia al sujeto activo, pudiendo ser pues cualquier persona, sin distinción alguna. De igual manera el nuevo Código Penal mantiene un sujeto indiferenciado, es decir, no debe concurrir ninguna calificación en especial. Por lo tanto constituye un delito común que puede ser cometido por cualquier persona, sin distinción de sexo. La estructuración del tipo penal es individual no implica una autoría colectiva, para la tipificación del delito de trata.

El nuevo Código contempla que será autor de delito la persona que realiza la conducta descrita en el tipo penal, por sí mismo o por interpuesta persona, agregándose así como autor del delito al conocido como autor intelectual del hecho punible. En cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas el artículo 2 de la Ley N° 16 de 2004 la consagra así:

Artículo 2.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y obligan a las personas, naturales o jurídicas, a las empresas y a los establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional. También estarán sujetas a la presente Ley, las personas naturales que teniendo su domicilio en el exterior, realicen por sí mismas o en representación de una sociedad, actividades que tengan relación directa o indirecta con la comercialización de bienes y servicios a través de redes globales de información, los prestadores de servicios turísticos o que puedan generar o promover turismo nacional o internacional.

Por su parte, el nuevo código penal va más allá cuando haya de por medio una persona jurídica involucrada en la comisión de un delito en general. Ello se podría aplicar también a los casos de trata de personas. Al efecto el artículo 51 del Código Penal de 2007, expresa:

“Artículo 51.

Cuando una persona jurídica sea usada o creada para cometer delito, siempre que sea beneficiada por él, se le aplicará cualquiera de las siguientes sanciones:

- 1. Cancelación o suspensión de la licencia o registro por un término no superior a cinco años.*
- 2. Multa no inferior a cinco mil balboas (B/.5,000.00) ni superior al doble de la lesión o al beneficio patrimonial.*
- 3. Pérdida total o parcial de los beneficios fiscales.*
- 4. Inhabilitación para contratar con el Estado, directa o indirectamente, por un término no superior a cinco años, la cual será impuesta junto con cualquiera de las anteriores.*
- 5. Disolución de la sociedad.”*

Sanción

En la Ley N° 16 de 2004 el delito de trata sexual de personas adultas, tal como lo determina su artículo 231 será “...sancionado con prisión de 5 a 8 años y con 100 a 250 días multa”. En el Artículo 231-A. con relación a la trata de menores de edad, la conducta tipificada “...será sancionada con prisión de 8 a 10 años y con 250 a 350 días multa”. El Código Penal Actual, con relación a la trata de cualquier persona mayor de edad, en su artículo 177 impone la “prisión de cuatro a seis años”, y para el delito de trata de niños, niñas y adolescentes, la pena se mantiene “...con prisión ocho a diez años...”.

En el artículo 178 se establecen agravantes, que es necesario presentar:

“La sanción aumentará en la mitad cuando:

- La víctima sea mayor de catorce años y menor de dieciocho.
- La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo, a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones obscenas.
- El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, sustracción o retención de documentos migratorios o de identificación personal, o la contratación en condiciones de vulnerabilidad.
- El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o instrucción de la víctima.
- Alguna de las conductas anteriores se realice en presencia de terceras personas.
- El agente se organiza para ofrecer esos servicios como explotación sexual comercial.
- Cuando la víctima sea una persona de catorce años de edad o menos, con discapacidad o incapaz de consentir, la pena será de diez a quince años de prisión.”

El artículo anterior, tipifica la trata de las personas mayores de edad, mientras que el artículo 179 se refiere a la trata para los menores de edad. Por tanto, será difícil la interpretación y aplicación de las agravantes señaladas en el numeral 1 y en el final del articulado anterior, por estar insertas en una norma no aplicable a menores de edad, ya que la norma para este grupo etáreo es el artículo 179, el cual no incluyó agravantes específicos.

El Código Penal de 2007 aplica como pena para el delito de trata de personas mayores de edad, no solamente la privación de libertad, ya que el nuevo Código Penal de 2007 en su artículo 68 instituye, como obligatoria consecuencia de la pena principal, la aplicación de una pena accesoria, aunque no esté tipificada en el tipo penal, según la gravedad o naturaleza del delito, que tenga relación directa con el delito o que contribuya a evitar el peligro para los derechos de las víctimas. Estas penas según el numeral 3 del artículo 50 son:

- “....
- Multa.
- Inhabilitación para ejercer funciones públicas.
- Inhabilitación para el ejercicio de determinada profesión, oficio, industria o comercio.
- Comiso.
- Prohibición de portar armas.
- Suspensión de la licencia para conducir.
- Suspensión de la patria potestad y el ejercicio de la tutela.”

Con relación al debate que se produjo sobre la posibilidad de rebajar la sanción a tratantes de personas adultas, es preocupante la posición de algunos legisladores que apoyaron esa postura con argumentos banales e insostenibles.⁹

Atenuantes

No se dan atenuantes especiales a ser invocadas dentro de la trata de personas adultas, ni de la trata de menores de edad.

4.2. Componente técnico-operativo, recursos humanos, financieros y tecnológicos

Como resultado del taller con funcionarios del Poder Judicial, se identificaron muchas fortalezas del Poder Judicial. Sin embargo, ello contrasta con

⁹ El Diputado Jerry Wilson Navarro expresó: “Mire lo que dice esta norma: el que facilite, promueva, reclute, u organice cualquier forma de trata sexual, la prostitución de una persona será sancionada con cuatro a seis años... algunos promueven y dicen, ah le bajaron pena, hay que aumentarle la pena, ¡joj!, yo me pregunto, se le pregunta a la sociedad panameña, ¿estamos dispuestos nosotros a cerrar todos los push botton? ¿Estamos dispuestos a cerrar todas las casas de cita? ¿estamos dispuestos a cerrar todas las salas de masaje?, aquí está la norma. Entonces, tratamos de buscar un mecanismo que contemporicen la norma penal con la realidad de la sociedad, y qué dura es esa tarea Como alguien decía, qué dura es la tarea de legislar, que duro es encontrar entre disposiciones contrapuestas, una balanza y eso como política de Estado” Asamblea Nacional. Acta N° 29 de la sesión Extraordinaria de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, correspondiente al día 23 de enero hasta 7 de febrero de 2007, p.216

información cruzada obtenida de las entrevistas realizadas de manera individual a funcionarios judiciales, quienes solicitaron el anonimato al momento de brindar sus respuestas y valoraciones. De la combinación de ambos instrumentos de levantado de información, se identificaron las siguientes fortalezas y oportunidades del Órgano Judicial en lo que respecta a la procuración de justicia de casos de trata de personas.

Fortalezas y oportunidades:

- Mística de trabajo entre los funcionarios del Órgano Judicial, quienes en los despachos en su gran mayoría brindan un servicio mayor al normal.
- Comprensión de la figura de la trata de personas, gracias a la adecuada capacitación y facilidad de conocimientos que se tiene dentro del sistema, sobre todo, los jefes de despacho. La Escuela Judicial, juega un rol positivo e importante.
- Apoyo de los superiores jerárquicos para que los funcionarios participen en seminarios y cursos de capacitación y actualización.
- Instalaciones idóneas para el ejercicio de las funciones de los jueces y magistrados, contándose de forma ordinaria con personal y equipo.
- Existencia de fiscales especializados en la trata de personas, coadyuva eficientemente en la labor del juez penal
- Creación del Departamento de Atención a la Víctima, adscrita a la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia.
- Iniciativas con organismos internacionales que les brinden recursos humanos, técnicos, y de capacitación para el abordaje legal de la trata.
- Adecuada y efectiva protección a las víctimas, mediante el apoyo de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones gubernamentales (MIDES, etc.).

Como debilidades se identificaron las siguientes:

- Falta de especialización de jueces y magistrados en el tema de la trata de personas.
- Poco recurso humano y técnico, sobre todo en provincias.
- Falta de sensibilización e interés de funcionarios que no abordan el tema de la trata de personas, por falta de conocimiento.
- Ausencia de una política institucional coherente con el tema de la atención a las víctimas del delito de trata y en la aplicación de la norma.
- Ausencia de divulgación a la población en general sobre el tema de la trata de personas que logre visibilizar y prevenir ese delito. Existe mucho prejuicio alrededor del tema de trata, incluso por los mismos operadores de justicia.
- Débil coordinación de los Estados que suscriben convenios para que los mismos puedan cumplirse y ser efectivos y falta de continuidad y seguimiento a acuerdos nacionales e internacionales celebrados para combatir la trata.
- Desarticulación entre las autoridades de gobierno (Órgano Ejecutivo) y la sociedad civil con los tribunales de justicia.
- Las capacitaciones no llegan a todos los funcionarios, concentrándose principalmente en los jefes de despacho.

- Falta de recursos y de técnicas de investigación criminal, que sin violentar el debido proceso permiten culminar las investigaciones de este delito para lograr la condena de los autores y participantes.
- El aumento de la corrupción interna y externa.
- Debilitamiento de la normativa existente.
- Poca protección para los jueces frente a demandas injustificadas de los acusados, y de ataques difamatorios en los medios de comunicación social.

A partir de esos hallazgos, el grupo de personas que participó en el taller identificó las siguientes propuestas para el fortalecimiento de las capacidades de la procuración de justicia para casos de trata:

- Crear programas de concienciación sobre la trata de personas a los funcionarios del órgano judicial que a la vez produzcan un efecto multiplicador.
- Impulsar la adecuación de las normas nacionales a las internacionales lo que permitiría una mayor cobertura para la sanción del delito de la trata de personas en relación con otras formas de explotación y no solo de explotación sexual.
- Elaborar planes y programas institucionales para combatir de mejor manera el delito de la trata.
- Obtener información y cooperación para el conocimiento de nuevas tipologías de las conductas delictivas relacionadas a la trata de personas.
- La implementación por parte de la Escuela Judicial de capacitación permanente sobre la trata en todos sus niveles y etapas.
- Conocer y compartir las experiencias de tribunales de justicia de países hermanos, en el tratamiento judicial efectivo contra la trata de personas.
- Hacer esfuerzos institucionales para la atención jurídica e integral a las víctimas y el logro del resarcimiento integral de los daños.

4.3. Componente política pública

El Órgano Judicial de Panamá se encuentra en un proceso de transición entre un sistema inquisitivo a uno acusatorio o mixto similar al que el resto de los países centroamericanos han implementado. Esa reforma tiene, entre sus más importantes retos, la introducción de la oralidad en los juicios penales.

El delito de trata de personas requiere de condiciones especiales para que su investigación y juzgamiento garanticen, en primer lugar, la integridad física y psíquica de las víctimas y testigos, especialmente cuando son mujeres y personas menores de edad. La oralidad, si bien incrementa las garantías del debido proceso por la transparencia y publicidad de la audiencia, debe también resguardar derechos fundamentales para las víctimas como su honor y privacidad. El balance entre esas garantías y derechos debe ser parte de la política judicial,

para lo cual debe tomarse todas las medidas estructurales y procesales para que esos procesos tengan a buen recaudo esos escenarios.

Para ello, debe incorporarse como política judicial un sistema de capacitación integral a todos los operadores de justicia para que las personas víctimas de trata que ingresan al circuito de la investigación criminal, tengan garantías fundamentales para declarar y que en caso de ser víctimas de amenazas, haya un programa amplio y seguro de protección de víctimas y testigos que incluya la asistencia humanitaria, cuando procede, y el apoyo psicosocial del círculo de personas que estén afectadas.

Como parte de ese esfuerzo, el Órgano Judicial debe coordinar con el Ministerio Público para que esas mismas condiciones se respeten desde el inicio de la investigación. Este tipo de colaboración debe involucrar la implementación de medidas procesales como la utilización de prueba anticipada cuando corresponda y la obtención de declaraciones de las víctimas y testigos con cámaras Gessel. Este tipo de medidas, junto con una directriz general para mejorar la celeridad procesal para casos tan sensibles como la trata de personas, deben ser parte de la política judicial y eje transversal de la jurisdicción especial de menores.

Finalmente, el Órgano Judicial debe tener una participación en impulsar, también desde el enfoque de política, la creación de una mesa nacional o comisión nacional para combatir la trata de personas, iniciativa que ha sido incorporada en todos los países de la región centroamericana, excepto en Panamá y Honduras, que solamente operan con mesas para combatir la explotación sexual comercial.

CAPÍTULO V

HALLAZGOS DE OTROS ACTORES

5.1. Componente legal

En el marco de otros actores institucionales en la investigación y combate de la trata de personas, la Dirección de Migración es la que tiene el papel más preponderante al ser la entidad rectora del fenómeno migratorio en Panamá. Si bien la Dirección de Migración no es un órgano natural de investigación criminal de trata de personas, sí le corresponde brindar información de manera oficiosa, si tiene conocimiento de delitos de trata a partir de operativos migratorios, además de coordinar o participar de diligencias conjuntas y de cooperación, tanto con el Ministerio Público como con la Policía Nacional.

El 22 de febrero de 2008, se promulgó el Decreto Ley No. 3, por el cual “crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones”. Esta nueva normativa que entraría en vigor fuera del ámbito temporal de este estudio (6 meses después de la publicación del Decreto (Gaceta Oficial 25986 del 26 de febrero de 2008), ofrece nuevas modalidades con relación al delito de la Trata y con relación a la víctima. Incluso su artículo 81 desarrolla mayor intervención en materia de represión del delito de trata de personas y del delito de tráfico de personas, como se verá infra.

En su artículo 6, el Decreto Ley presenta sus funciones:

Art. 6. El Servicio Nacional de Migración tiene las siguientes funciones:

...

16. Inspeccionar y ejercer controles migratorios en los centros de trabajo y en cualquier lugar de acceso público, cuando existan indicios de irregularidades migratorias.

En este aspecto, la Subdirectora de la Dirección de Migración indicó que, frente a las críticas vertidas contra el Gobierno de Panamá por la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, en atención a la permanencia de la visa de alternadora, la decisión del Gobierno Nacional, por ahora, luego de un análisis profundo sobre la problemática, conservará el criterio de mantener dicha figura, en virtud de que con ella se puede mantener una mejor información de las personas que se dedican a actividades de carácter sexual, pudiéndose mantener mejores y efectivos controles médicos, indicando que de esta suerte las mujeres con permisos de alternadora, según los controles de salud han sido negativos como portadoras del VIH/SIDA. En su criterio, suspender este visado, fomentaría a criterio de las autoridades del gobierno de Panamá, la entrada ilegal para el ejercicio de actividades sexuales, siendo que lo que le corresponde hacer al gobierno es implementar mejores controles y programas de prevención y atención a posibles víctimas de trata.

5.2. Componente técnico-operativo, financiero, recursos humanos y tecnológicos

La entrada en vigor del Decreto Ley de Migración, pone a Panamá en uno de los más altos niveles de protección y prevención de la trata de personas desde el ámbito migratorio. Es una normativa de avanzada que ordena y organiza la forma de coordinar

actividades entre la Dirección y otras entidades que investigan el delito de trata y de tráfico de personas, pero sin perder de vista el factor preventivo. El gran desafío es si se le darán los medios y requerimientos presupuestarios para cumplir con esos mandatos, los cuales van desde el intercambio de información, hasta la atención a víctimas de trata, incluyendo la creación de albergues. Entre los principales elementos que fortalecen capacidades institucionales está la creación de un Registro de Extranjería. Al respecto, el artículo 36 establece lo siguiente:

*“Artículo 36. Se crea el **Registro de Extranjería**, el cual contendrá toda la información del extranjero que aplique a las categorías migratorias de residentes temporal o permanente, establecidas en el presente Decreto Ley, a quien se identificará con una asignación numérica permanente. Este Registro será administrado por el Servicio Nacional de Migración. El Servicio Nacional de Migración tomará las medidas pertinentes para que la asignación numérica permanente a que se refiere el presente artículo coincida o pueda ser convalidado con el número tributario de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, la Caja del Seguro Social y el Tribunal Electoral, el cual servirá para todo propósito legal tanto en sus relaciones públicas como privadas. A tales efectos, el Director del Servicio Nacional de Migración suscribirá los acuerdos interinstitucionales que fueren necesarios para dar efectividad a esta medida. La información contenida en el Registro de Extranjería tiene carácter confidencial. No obstante, podrá ser suministrada a solicitud del extranjero o de autoridad competente en virtud de una investigación judicial o tributaria” (el resaltado es del autor).*

Con este Registro se espera tener un mejor control sobre el movimiento interno de los extranjeros dentro del territorio nacional. Un nuevo Título VIII es creado en la nueva legislación migratoria, bajo la denominación “Protección a las Víctimas”, analizada en el Capítulo VI de este estudio. Por su parte, el artículo 81 desarrolla un apartado sobre la prevención y represión de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes:

Artículo 81.

El Servicio Nacional de Migración velará por el cumplimiento de las normas vigentes en la República de Panamá, en materia de prevención y represión de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes. En el ejercicio de sus funciones, coadyuvará en la prevención y represión de los hechos relacionados con actividades ilegales como el secuestro, crimen organizado transnacional, narcotráfico, blanqueo de capitales y delitos conexos, terrorismo y su financiamiento, tráfico ilegal de armas y explosivos, desvío de mercaderías de doble uso para fines ilícitos, así como la posesión y proliferación ilegal de armas de destrucción masiva. El extranjero que incurra, facilite o promueva o resulte involucrado en la comisión de los casos anteriores, será objeto de una sanción de expulsión, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Al migrante regular o irregular que coopere en el esclarecimiento de las actividades ilegales relacionadas anteriormente, se le aplicarán las medidas de protección y prevención migratorias administrativas establecidas en este Decreto Ley y en su reglamentación.” (el resaltado es del autor).

De ese artículo se observa un compromiso directo por parte del Servicio Nacional de Migración, en el efectivo cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en materia de prevención y represión de la trata de personas y el tráfico de inmigrantes. Igualmente se dispone la aplicación de medidas de protección al migrante regular o irregular que coopera con el esclarecimiento de actividades ilegales, como el tráfico de personas y la trata. Lo anterior debe provocar la capacitación masiva para el conocimiento de los funcionarios de esta institución a nivel nacional, de las normas internacionales y nacionales relativas a la trata y tráfico de personas.

Otra innovación en la legislación migratoria es la creación de una Unidad de atención a las víctimas de trata de personas (artículo 82), tema que también se desarrollará en el Capítulo VI de este estudio. Con relación a las medidas preventivas de la trata de personas que la Dirección de Migración debe implementar las mismas están descritas en el siguiente artículo 83.

Artículo 83.

El Servicio Nacional de Migración promoverá la ejecución de las siguientes medidas preventivas:

- Campañas educativas y de sensibilización para evitar que las personas sean víctimas de los delitos de trata de personas o tráfico de migrantes, en especial las personas menores de edad.
- Cooperación nacional e internacional para combatir actos ilícitos.
- Aplicación de medidas para prevenir la explotación sexual de migrantes, en especial de personas menores de edad.
- Intercambio de información con organismos estatales e internacionales, para la identificación de personas u organizaciones sospechosas de dedicarse a los delitos de trata de personas o tráfico de migrantes y a la explotación sexual de personas.
- Coordinación de acciones con las embajadas, consulados y organismos internacionales establecidos en la República de Panamá, para el traslado a su país de origen o residencia de las víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, en especial personas menores de edad.

Otra primicia dentro de la legislación migratoria, es la creación de albergues, sin embargo, de la lectura de la misma se concluye que está destinada a “... los extranjeros infractores de la legislación migratoria...”, dejando por fuera a las víctimas de trata que no hayan cometido faltas a esa normativa. Añade la legislación que estos albergues están destinadas solamente a los adultos y no así los menores de edad, estos últimos serán puestos bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social, con lo que podría provocarse la separación de núcleos familiares.

Finalmente no podemos dejar de mencionar el Capítulo III, titulado Estadía por Orden Judicial en su artículo 95, el cual, de manera expresa y clara indica la obligatoriedad del Servicio Nacional de Migración de permitir la estadía condicionada a los extranjeros, que así se solicite por orden judicial o por solicitud de autoridad competente. Actualmente tal como lo confirmaron diferentes entrevistados del Ministerio Público y el Órgano Judicial, hasta el momento cuando se ha hecho la petición para que las presuntas víctimas obtengan permiso de estadías especiales, las mismas han sido concedidas efectivamente.

Artículo 95.

Por orden judicial o de autoridad competente, el Servicio Nacional de Migración permitirá la estadía condicionada en el territorio nacional, a aquellos extranjeros que tengan que apersonarse a un proceso judicial o administrativo por el término que disponga dicha autoridad.

(Página dejada intencionalmente en blanco)

CAPÍTULO VI

HALLAZGOS DE TEMAS CLAVE

6.1. Distintas formas de explotación

En el Capítulo IV se analizó que la trata de personas está tipificada únicamente para casos en que la trata sea con fines de explotación sexual y servidumbre sexual. El vacío legal en esta normativa genera es muy grande y debe ser resuelto mediante una reforma legislativa que adicione todos los fines de la trata que están amparados en el Protocolo de Palermo (laboral, tráfico de órganos, adopciones ilegales, etc.). De los resultados del estudio no se pudo determinar la existencia de investigación de casos de trata con otras modalidades distintas a la explotación sexual por las razones obvias apuntadas. Sin embargo, como se vio en el Capítulo I de este documento, de los estudios internacionales y nacionales hechos en el marco de la trata de personas o situaciones conexas, en Panamá hay escenarios preocupantes de trata y tráfico de personas que incluyen también trata con fines de explotación laboral y otras derivaciones que podrían encuadrar en servidumbre laboral.

6.2. Asistencia judicial recíproca y mecanismos de cooperación

De acuerdo con la Convención de Palermo y otros tratados que favorecen la cooperación y la asistencia recíproca, así como del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministerios Públicos de Centroamérica (Acuerdo de Intención para el Fortalecimiento de las Asistencias Legales Mutuas en Materia Penal) del 12 de octubre de 1997, se establece la posibilidad de designar como autoridades centrales a las fiscalías generales o ministerios públicos.

Convención de Palermo	Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal	Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
<p>Mediante Nota DT/049 de 6 de febrero de 2007 el Primer Vicepresidente y Ministro de Relaciones Exteriores comunicó al Secretario General de las Naciones Unidas la designación de la Procuraduría General de la Nación, como Autoridad Central para la ejecución de este instrumento internacional.</p>	<p>Mediante Nota DT/642 de 27 de diciembre de 2002 el Ministro Encargado de Relaciones Exteriores, comunicó al Embajador, Representante Permanente de Panamá ante la OEA, Washington D.C. que conforme al artículo 3 del instrumento internacional citado, se ha designado al Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional para la Ejecución de los Tratados de Asistencia Legal Mutua y Cooperación Internacional, como Autoridad Central.</p>	<p>Mediante Resuelto No. 94 de 12 de abril de 1995, del Ministerio de Gobierno y Justicia, se designa a la Dirección Nacional para la Ejecución de los Tratados de Asistencia Legal Mutua y Cooperación Internacional como Autoridad Central del citado Tratado.</p>

6.3. Mecanismos de coordinación interinstitucional entre cuerpos de investigación policial, órganos de persecución penal, operadores judiciales y agentes migratorios

En el capítulo V se adelantó la relación y el vínculo natural que tiene la Dirección de Migración con el Ministerio Público, la Policía y el Órgano Judicial cuando de investigación de casos de trata de personas se refiere. Sin embargo, el principal mecanismo de coordinación debe ser entre la nueva Dirección de Investigación Policial y el Ministerio Público. El proceso de transición de lo que fue la Policía Técnica Judicial, adscrita al MP, y lo que representa que la PNC asuma esas funciones, son los principales desafíos que requieren la mayor atención de esas entidades por separado, y de manera conjunta. Se espera que la implementación del Decreto Ley de Migración permita articular algunas de esas funciones de investigación, ya que como se verá en el apartado de técnicas de investigación, le corresponde a la nueva Dirección de Migración asumir labores esenciales en situaciones de repatriación, protección de víctimas y administrar albergues.

6.4. Técnicas especiales de investigación

En Panamá funciona un sistema penal mixto inquisitivo en que, como lo preceptúa el artículo 256 del Código Judicial, la acción penal es pública y la

ejerce el listado por medio del Ministerio Público. Es necesario recordar que en estos momentos se encuentra para ser sometido a segunda debate un nuevo Código Procesal donde será oportuno debatir ampliamente sobre el nuevo papel del Ministerio Público y su diferencia con la normativa procesal anterior que era más inquisitiva, donde se daban situaciones donde se confundía entre ser juez y parte.

ACCIÓN PENAL

La investigación del delito de trata de personas se puede iniciar de oficio, sin distinción de la edad de la víctima sea mayor o menor de edad, atendiendo a lo preceptuado por la Ley 16 de 2004, que reemplazó el artículo 1956 del Código Judicial.

Artículo 12.

El artículo 1956 del Código Judicial, queda así:

Artículo 1956.

En los delitos tipificados en el Título VI del Libro II del Código Penal, el procedimiento será de oficio. Requerirán querrela aquellos delitos en los cuales la víctima sea mayor de edad, salvo los casos de delitos de trata de personas. La querrela deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes a la comisión del hecho. En todo caso, el proceso se iniciará de oficio cuando la víctima sea una persona incapaz o con discapacidad, aunque sea mayor de edad”).

En cuanto a la investigación de oficio, uno de los problemas principales es que las víctimas difícilmente se ven como tales y al no contarse con las herramientas idóneas en la primera fase investigativa no se brinda una protección integral a las víctimas. Es común que no se presentan en las declaraciones los señalamientos mínimos para acreditar o probar el hecho punible del delito de trata¹⁰. No obstante, el Inspector Carlos Ortega de la División de Delitos Sexuales de la PTJ manifestó: “El investigador/a puede tener conocimiento de la comisión de un delito de explotación sexual comercial de diversas formas. Puede ser a través de un medio de comunicación social, por una llamada telefónica, por conducto de la Policía Nacional, porque la víctima ha sido remitida por el Centro de Salud que le brindó los primeros auxilios y determinó la ocurrencia de una posible violación a su integridad física, por denuncia o querrela de la persona ofendida”.¹¹ La obligatoriedad para la denuncia penal esta contemplada en el artículo 17 de la Ley N° 16 de 2004:

“Artículo 17.

Toda persona natural o jurídica tendrá la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho violatorio de las disposiciones de la presente Ley. Las asociaciones de padres de familia y demás organizaciones no gubernamentales, cuyo objeto sea la protección de los derechos de las personas menores de edad y con discapacidad, tendrán personería procesal para denunciar y actuar como parte en el proceso que se inicie...”

¹⁰ Información facilitada por el Fiscal Sexto Marcelino Aguilar; confirmada por la Fiscal Décimo Quinta Haxciria Henríquez de Sanad y por el Inspector jefe de la Detectives de Delitos Sexuales de la Dirección de Investigación Judicial.

¹¹ Entrevista al Inspector Carlos Ortega Encargado de la Trata Sexual en la Sección de Delitos Sexuales de la División de Investigación Criminal.

Prescripción

La pena en abstracto oscila entre 2 a 5 años de prisión, lo cual, al examinar los plazos que establece el legislador patrio para declarar prescrita la acción penal, se ubica en el numeral 3 del artículo 93 del Código Penal de 1982, ya que esta materia se va a regular en el Código de Procedimiento Penal que está pendiente de discusión. El mencionado artículo señala el plazo normal de prescripción así:

Artículo 93.

La acción penal prescribe:

.....

3. Cumplidos 6 años después de la comisión del hecho punible, si la pena señalada en la ley es mayor de 6 meses y no excede de 6 años de prisión.

Por otra parte, de acuerdo a la modificación que introdujo la Ley N° 16 de 2004 al citado artículo 93 del Código Penal de 1982, mediante su artículo 3 debe tenerse en cuenta que **si la víctima es menor de edad**, incapaz o una persona con discapacidad, el término de la prescripción de la acción penal, **en los delitos trata de personas**, comenzará a contarse a partir de la fecha en que la víctima cumpla la mayoría de edad; siendo esta una exclusión a la regla general que establece que se iniciará el conteo desde el día de la consumación.

Denuncia.

El primer contacto de la víctima de trata con el sistema suele ser a través del Centro de Recepción de Denuncias de la Dirección de Investigación Judicial, en la capital de la República y en el resto del país se hace a través de las agencias del Ministerio Público. En el Centro se levanta un pequeño informe y se remite a la denunciante a la División de Delitos Sexuales, que queda dentro de las mismas instalaciones perimetrales. El único otro Centro de Recepción de Denuncias se encuentra en San Miguelito.

Fase Preliminar o de Instrucción Sumaria

Incluye una investigación preliminar que realizan los agentes de la División de Investigación Judicial, donde se encuentra un Agente Delegado, que inicia las investigaciones que incluye remitir a la denunciante al Médico Forense para las evaluaciones de rigor. En ocasiones, la víctima es acompañada por funcionarios de la institución, pero desafortunadamente en otras oportunidades deben ir solas. Igualmente, de manera general es a través de la Delegada que se realizan allanamientos y se recogen las pruebas necesarias para la probanza inicial del tipo delictual, así como la formulación de cargos a los imputados, que con el Fiscal Auxiliar se puede lograr la detención de los presuntos o presuntas responsables y partícipes. Esta primera fase, de acuerdo con la Fiscal Decimoquinta, puede durar de 3 a 15 días dependiendo de las circunstancias y agravantes que envuelvan la investigación.

Fase de Instrucción Sumarial en la Fiscalía.

Posteriormente, el expediente es remitido a las Fiscalías Especializadas y es asignada a una de ellas. Luego del reparto es donde el fiscal asume el conocimiento del proceso, iniciándose la fase de instrucción sumarial. La primera diligencia consiste en una lectura atenta de la investigación, para comprobar que existen los elementos mínimos para la tipificación de la conducta como trata, seguidamente la fiscal prosigue la investigación con las técnicas y herramientas disponibles: declaraciones, ampliaciones, nuevos allanamientos, seguimientos, investigaciones y otras solicitudes investigativas a la D. I. J. (antes P.T.J.) con el fin de perfeccionar el sumario, asimismo se puede disponer la detención o mantener la misma de haberla dispuesto el Fiscal Auxiliar. Después, pasa a manos del Fiscal y empieza en propiedad lo que se conoce como Fase de Instrucción. Luego del reparto, cuando el Fiscal asume el conocimiento, se prosigue la investigación y se ordena la práctica de las diligencias para lograr el perfeccionamiento del sumario, y se dispone mantener la detención de los detenidos, si los hay. El Fiscal tiene que admitir y practicar las pruebas solicitadas por el abogado de las víctimas y del imputado; además de diligenciar sus propias pruebas. Entre las diligencias que normalmente ordena el Fiscal se pueden señalar.

Documentales:

- A la Dirección de Migración para conocer el status migratorio de las víctimas; conocer el movimiento migratorio de las víctimas e incluso de los presuntos victimarios, igualmente puede solicitarse mediante oficio que se le conceda un permiso de estadía a la víctima para que ayude en esta etapa investigativa. Sin embargo, frente a la falta de Albergues y apoyo integral, las víctimas de nacionalidad extranjera suelen salir del territorio nacional en pocos días.
- Al Registro Público para identificar los agentes directores de la sociedad anónima que aparece como propietaria del local donde las víctimas trabajan.
- Dirección Nacional de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias para que envíe informe del local comercial.
- Dirección Nacional de Cedulación para que remita copia autenticada de solicitud de cédula, tarjeta base y positivos de las personas imputadas
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Dirección de Asuntos Jurídicos, en los casos en que las víctimas sean panameñas, reclutadas en Panamá para ser explotadas en el extranjero, para conocer si les dieron algún tipo de diligencias ante las autoridades; si efectivamente las víctimas se presentaron a la embajada de Panamá en el país donde se dio la explotación y se detallen los motivos.
- A la línea aérea se solicita información de quién compró el boleto aéreo, dónde y cómo se realizaron los pagos de los boletos aéreos de las víctimas.
- Del mismo modo, se oficia a la Dirección Nacional de Pasaporte para que remita copia autenticada de los pasaportes y toda documentación relacionada con las víctimas y los imputados. Se reitera cualquier oficio que no se haya contestado.
- A la empresa de prestación de servicios telefónicos para que comunique llamadas entrantes y salientes
- a la Dirección Nacional de Migración y Naturalización a fin de revisar el Movimiento Migratorio de víctimas o imputados.

Testimoniales:

- *Se reciben nuevas víctimas como querellantes, ampliación de la querella, ampliación de la indagatoria del imputado, se practican diligencias de careo entre las partes y se reciben los testimonios emanados de terceros.*

El artículo 2033 del Código Judicial dispone que la fase de instrucción sumarial debe ser perfeccionada en cuatro meses, prorrogables hasta dos meses más cuando sean varios imputados o sean varios hechos punibles. No obstante, en los delitos con pena mínima de cinco años, en cuyos procesos no existan detenidos, no se concluirá el sumario hasta que se agote la investigación, previa autorización del Juez de la Causa. En la práctica la investigación puede durar ocho meses.¹²

De acuerdo a lo establecido por el artículo 2194 del Código Judicial la fase de instrucción termina con una vista fiscal en la cual el Fiscal le remite al tribunal competente el expediente contentivo del Proceso Penal, y le solicita que dicte auto de enjuiciamiento contra la persona que estime responsable o que se dicte auto de sobreseimiento definitivo o provisional, según proceda en derecho, de acuerdo a las pruebas que reposan en el expediente.

Fase Intermedia o de Calificación del Sumario

El artículo 2197 del Código Judicial indica que el tribunal de la causa debe fijar mediante resolución irrecurrible, la fecha de audiencia preliminar para decidir el mérito legal del sumario, dentro de los cinco días siguientes al recibo del expediente, no obstante desde que el expediente ingresa al juzgado en turno, la fijación de la fecha puede establecerse en la práctica entre 30 a 60 días. Para la audiencia preliminar se establecen dos fechas, una fecha preliminar y una segunda alterna, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 2197 del Código Judicial, para el caso de que la primera audiencia no se efectuó, y esa segunda fecha debe ser fijada para dentro del mes siguiente de la primera fecha.

Atendiendo al procedimiento, y lo indicado en el artículo 2198 del Código Judicial, no se requerirá la celebración de la audiencia cuando el juzgador, después de revisar las pruebas ingresadas al proceso dicto resolución: i) de sobreseimiento definitivo de no haber un imputado debidamente señalado; ii) de sobreseimiento provisional, ampliación del sumario o auto en que declina la competencia o bien que plantee conflicto de competencia. De darse la audiencia preliminar, la misma debe realizarse atendiendo el debido proceso contemplado en los artículos 2200 al 2203 del Código Judicial con la asistencia del fiscal en representación de la vindicta pública, el querellante y los imputados. Dicha audiencia puede igualmente culminar con: i) un sobreseimiento; ii) un auto de llamamiento a juicio que según el artículo 2219 requiere la existencia en el proceso de plena prueba de la existencia del hecho punible y cualquier otro medio probatorio que ofrezca serios motivos de credibilidad, o con la orden de ampliación del sumario, que deberá cumplirse dentro de los quince días hábiles siguientes al recibo del expediente por el funcionario de instrucción. También

¹² Según la información suministrada por la Fiscal Haxciria de Sannad y el Fiscal Marcelino Aguilar,

atendiendo lo preceptuado en el artículo 2526 del Código Judicial la audiencia puede concluir con la sentencia si el imputado lo solicita. Es lo que se le conoce como proceso abreviado.

Dentro de esta etapa, uno de los mayores problemas en los procesos seguidos de trata de personas, es la no comparecencia de las víctimas, las cuales generalmente han salido del país, y se indica que las declaraciones iniciales no son completas, al igual que la asistencia internacional son difíciles por la demora y lo complejo de lograr la ubicación de las víctimas en sus países de origen. Es necesario, implementar urgentemente medidas de protección para las víctimas que permita su comparecencia en esta etapa procesal, que generalmente presentan los apoderados legales de los sindicatos.

Fase Plenaria

En el Auto que llama a juicio se debe fijar la fecha de la audiencia ordinaria, la cual tiene que ser notificada personalmente a cada uno de los imputados y a sus apoderados legales. En la audiencia ordinaria, que es oral, se practican las pruebas que, según el artículo 2222 del Código Judicial, se alegarán en un término común de cinco días improrrogables que empezarán a contarse desde la ejecutoria del Auto que llama a juicio. Las referidas pruebas pueden ser testimoniales, periciales, inspecciones judiciales, entre otras, y se deberán practicar atendiendo lo establecido en Capítulo IV: Modo de Practicar las Pruebas del Título III: Plenaria, del Libro Tercero del Código Judicial. Después que se aducen las pruebas según el artículo 2225 del Código Judicial, el juez dicta un auto admitiendo las pruebas que considere conducentes y posterior a la ejecutoria de dicho auto que fija fecha de audiencia para la práctica de esas pruebas, las partes podrán solicitar que se practiquen aquellas pruebas que, por cualquier causa justificada, fuera de temer que no se puedan practicar en la audiencia y puedan motivar suspensión según lo consagra el artículo 2226 del Código Judicial. Por último el juez dicta la sentencia según el artículo 2408 y s.s. del Código Judicial. Esta sentencia según el artículo 2425 del Código Judicial admite apelación, la cual conocerá el Tribunal

6.5. Asistencia y protección de víctimas y testigos

Con la entrada en vigor del Decreto Ley de Migración No. 3, se creó un Título VIII en la nueva legislación migratoria, bajo la denominación “Protección a las Víctimas”. El artículo 82 del Decreto crea la Unidad de Atención a las Víctimas de Trata de Personas.

Artículo 82.

Se crea la unidad de atención a las víctimas de trata de personas, la cual atenderá de manera integral a aquellos migrantes regulares o irregulares que sean testigos o víctimas de delitos relacionados con trata de personas y/o tráfico de migrantes, especialmente personas menores de edad, en coordinación con las autoridades competentes. Las personas que califiquen para esta condición recibirán un tratamiento migratorio de protección, hasta tanto la situación sea definida o resuelta por las autoridades competentes. El Estado, a través de las instituciones correspondientes, protegerá la privacidad e identidad del testigo o víctima, proporcionándole confidencialidad en las actuaciones judiciales

La Directora de esta nueva unidad de protección, la Lcda. Gladys Morán, indicó las grandes perspectivas que se tienen con esta unidad que llenará un vacío en la protección de los derechos humanos y la atención integral de personas en tráfico ilegal y trata. Se esperaba que para los meses de agosto o septiembre de 2008, se trasladarían a una nueva sede con instalaciones adecuadas para esta nueva unidad, las cuales serán más amplias y cómodas. También se encuentran en proceso de conformar y organizar un equipo interdisciplinario con médicos, psicólogos, trabajadores y trabajadoras sociales, entre otros. Se explicó que están en la redacción de protocolos de atención y de reglamentos internos. Si bien, estas instalaciones podría tener un área para atender y dar alojamiento a víctimas de trata, tanto la referida Directora como la subdirectora de Migración consideran que, por su condición de víctimas, no debieran ser alojadas en estas instalaciones, siendo del criterio que es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) la institución que debe brindar este servicio. Con relación a las medidas preventivas que la Dirección de Migración debe implementar las mismas están descritas en el siguiente artículo:

Artículo 83.

El Servicio Nacional de Migración promoverá la ejecución de las siguientes medidas preventivas:

- *Campañas educativas y de sensibilización para evitar que las personas sean víctimas de los delitos de trata de personas o tráfico de migrantes, en especial las personas menores de edad.*
- *Cooperación nacional e internacional para combatir actos ilícitos.*
- *Aplicación de medidas para prevenir la explotación sexual de migrantes, en especial de personas menores de edad.*
- *Intercambio de información con organismos estatales e internacionales, para la identificación de personas u organizaciones sospechosas de dedicarse a los delitos de trata de personas o tráfico de migrantes y a la explotación sexual de personas.*
- *Coordinación de acciones con las embajadas, consulados y organismos internacionales establecidos en la República de Panamá, para el traslado a su país de origen o residencia de las víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, en especial personas menores de edad.*

Otra primicia dentro de la legislación migratoria, es la creación de albergues, sin embargo de la lectura de la misma se concluye que está destinada a "... los extranjeros infractores de la legislación migratoria...", dejando por fuera a las víctimas de trata. Añade la norma que estos albergues están destinadas solamente a los adultos y no así a los menores de edad, estos últimos serán puestos bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social, con lo que podría provocarse la separación de núcleos familiares. Así lo dispone el artículo 93:

Artículo 93.

El Servicio Nacional de Migración creará albergues preventivos de corta estancia destinados a mantener, a órdenes de la institución, a los extranjeros infractores de la legislación migratoria. El reglamento desarrollará el

funcionamiento de estos albergues preventivos, los estándares y servicios mínimos, velando por el respeto de los derechos humanos. Sólo podrán albergarse en ellos personas mayores de dieciocho años de edad. Las personas menores de edad serán puestas bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social, y se comunicará al representante diplomático o consular de su país de origen o residencia, si éste estuviere acreditado en la República de Panamá, o a un gobierno amigo en caso que no lo estuviere.

Artículo 94.

El extranjero alojado en un albergue preventivo tendrá derecho a comunicarse con un abogado, familiar y con los representantes diplomáticos o consulares de su país de origen o residencia, si éste estuviere acreditado en la República de Panamá, o de un gobierno amigo en caso que no lo estuviere. El Servicio Nacional de Migración comunicará, a los representantes diplomáticos o consulares acreditados en la República de Panamá, la condición migratoria de los migrantes que se encuentren en estos.

Finalmente no se puede dejar de mencionar el Capítulo III, titulado Estadía por Orden Judicial que, en su artículo 95, de manera expresa y clara indica la obligatoriedad del Servicio Nacional de Migración de permitir la estadía condicionada a los extranjeros, que así se solicite por orden judicial o por solicitud de autoridad competente. Actualmente tal como confirmaron diferentes entrevistados del Ministerio Público y el Órgano Judicial, hasta el momento cuando se ha hecho la petición para que las presuntas víctimas obtengan permiso de estadías especiales, las mismas han sido concedidas efectivamente.

“Artículo 95.

Por orden judicial o de autoridad competente, el Servicio Nacional de Migración permitirá la estadía condicionada en el territorio nacional, a aquellos extranjeros que tengan que apersonarse a un proceso judicial o administrativo por el término que disponga dicha autoridad.”

6.6. Conexión con otros delitos

El libro Tercero de la Resolución N° 1 de 30 de agosto de 2001 que adopta el Texto Único del Código Judicial presentado por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, establece en los artículos 1985 y 1986 de la Sección 1ª: Tribunales Competentes, Capítulo III: Sujetos Procesales del Libro III: Proceso Penal del Código Judicial, respectivamente qué se entiende por delitos conexos y cuál juzgado es el competente para conocer estos casos. El mencionado artículo 1985 preceptúa:

Artículo 1985. Son delitos conexos:

- Los cometidos simultáneamente por dos o más personas reunidas, en concierto previo, siempre que las mismas estén sujetas a diversos tribunales o que puedan estarlo por la índole del delito;

- Los cometidos por dos o más personas en distintos lugares o tiempo, si hubiese precedido entre ellas concierto para ello;
- Los cometidos como medio de perpetrar otro o de facilitar su ejecución;
- Los cometidos para procurar la impunidad de otros delitos; y
- Los diversos delitos que se imputen a un procesado al incoarse contra el mismo, causa por cualquiera de ellos, si tuvieran analogía o relación entre sí, a juicio del tribunal y no hubiesen sido hasta entonces objeto de procedimiento.

Por lo tanto, la legislación penal panameña establece claramente los criterios de conexidad que deben analizarse y seguirse para acumular las conductas de una o más personas implicadas en la comisión del delito de trata de personas y otros delitos. Si bien en la tipificación del delito de trata de personas únicamente se contempla como fin someter a la víctima a actividad sexual remunerada no autorizada o a servidumbre sexual, el Código Penal de 2007 contiene tipificadas conductas que pueden considerarse conexas y que se presentan a continuación.

Blanqueo de Capitales

El Artículo 248 del Código Penal de 2008 referente al Blanqueo de capital nos dice:

Artículo 248.

Quien, personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros, previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, los delitos contra el Derecho de Autor y Derechos Conexos, contra los Derechos de la Propiedad Industrial o contra la Humanidad, tráfico de drogas, asociación ilícita para cometer delitos relacionados con drogas, estafa calificada, delitos financieros, tráfico ilegal de armas, tráfico de personas, secuestro, extorsión, peculado, homicidio por precio o recompensa, contra el ambiente, corrupción de servidores públicos, enriquecimiento ilícito, actos de terrorismo, financiamiento de terrorismo, pornografía y corrupción de personas menores de edad, trata y explotación sexual comercial, robo o tráfico internacional de vehículos, con el objeto de ocultar, encubrir o disimular su origen ilícito, o ayude a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles será sancionado con pena de cinco a doce años de prisión.

Mediante Ley N° 20 de 7 de diciembre de 1993, la República de Panamá, suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, mejor conocida como "Convención de Viena", comprometiéndose a adoptar las medidas para tipificar en su derecho interno el delito de lavado de dinero, entre otros. En la Resolución de 24 de enero de 2005, emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que se recoge del Expediente 505-G, se expreso:

En ese sentido se expide la Ley N° 13 de 27 de julio de 1994, (...) a través de la cual se adiciona al Código Penal, el artículo 263-B contentivo del tipo penal en referencia, norma que formaba parte del Capítulo V denominado "Delitos contra la Salud Pública", del título VII del Libro II del Código Penal. (...) era aplicable exclusivamente a dineros provenientes de actividades relacionadas con drogas, pues se estimaba que el bien jurídico protegido era precisamente la salud pública. Sin embargo, la Ley N° 41 de 2 de octubre de 2000, introduce cambios sustanciales en el concepto, ubicación, modalidad y penalidad del citado tipo penal, al adicionar el capítulo VI denominado "Blanqueo de Capitales" al Título XII del Libro II del Código Penal (...) relativo a "Delitos contra la Economía Nacional".

Lo anterior responde a las modernas corrientes que, si bien, consideran la legitimación de capitales como un delito pluriofensivo, lo ubican generalmente en la categoría de delitos contra el orden económico, pues su comisión atenta contra la economía nacional y la estabilidad y solidez del sistema bancario y financiero de un país.

Delitos contra la Seguridad Colectiva

Referente a la asociación ilícita para delinquir, el nuevo Código Penal establece el delito de asociación ilícita agravada, que incluye la comisión del delito de trata de personas, en el Capítulo VII: Asociación Ilícita, Título IX: Contra la Seguridad Colectiva.

Artículo 323.

Cuando tres o más personas se concierten con el propósito de cometer delitos, cada una de ella será sancionada por ese solo hecho con prisión de tres a cinco años. La pena será de seis a doce años de prisión, si la asociación es para cometer homicidio doloso, asesinato, secuestro, extorsión, robo, hurto de autos y accesorios, delitos relacionados con el tráfico de drogas, blanqueo de capitales, delitos financieros, violación sexual, pornografía infantil, trata de personas, terrorismo o tráfico de armas”.

En este tipo penal, el sujeto activo es plurisubjetivo, ya que es necesaria la acción directa de al menos tres sujetos. En este Título encontramos en su parte final el Artículo 439 del Código Penal de 2007 que tipifica la inducción o forzamiento para la prostitución a para cualquier otra forma de atentado al pudor y a la libertad sexual o bien que induzca o cause embarazo forzado.

“Artículo 439.

Quien viole las prescripciones sobre alojamiento de mujeres o familias o sobre protección especial de mujeres o niños establecidas en los tratados internacionales en los que la República de Panamá sea parte y, en particular, reclute o aliste a menores de dieciocho años o los utilice para participar activamente en las hostilidades; induzca o fuerce a la prostitución o a cualquier otra forma de

atentado al pudor y a la libertad sexual; induzca o cause embarazo forzado o esterilización forzada; atente contra la inviolabilidad o retenga indebidamente a parlamentarios o a cualquiera de las personas que los acompañen, a personal de la Potencia Protectora o de su sustituto, o a los miembros de la Comisión Internacional de Encuesta; o despoje de sus efectos a un cadáver, herido, enfermo, náufrago, prisionero de guerra o persona civil internada, será sancionado con pena de diez a doce años de prisión.”

(Página dejada intencionalmente en blanco)

CAPÍTULO VII

EJES TRANSVERSALES

7.1. Análisis de derechos de mujeres y enfoque de género

Panamá tiene la particularidad de que hay un desfase entre la realidad de la trata y el tráfico de personas y la cantidad de procesos investigados por esas causas. El enfoque sesgado de la persecución del delito de trata de personas únicamente para casos de explotación sexual comercial y servidumbre social y no para otras situaciones que evidentemente ocurren en el país como la explotación laboral, ponen en una situación de clara desventaja a la mujer víctima de trata por esa otra modalidad que estaría fuera de la investigación criminal y por tanto, la convierte en víctima adicional, esta vez de impunidad.

El exclusivo enfoque de persecución penal de la trata de personas por explotación sexual comercial, en medio de un debate que se dio donde se eliminó por un periodo de tiempo el delito de proxenetismo –que luego se volvió a tipificar– evidenció que el problema de los derechos de la mujer y la cuestión de género no sólo es una cuestión de exclusión legal, sino social y cultural. En medio de ese debate respecto de la figura del proxenetismo, se levantaron voces de algún sector legislativo que deben ser valoradas en el contexto cultural que se señala.

Panamá es el país de la región centroamericana más “abierto” y permisivo hacia actividades que pueden generar explotación sexual comercial y con ella, un escenario favorable para la trata de personas, especialmente de mujeres y jóvenes menores de edad. Si bien podemos estar de acuerdo en que no se debe criminalizar la prostitución propia, se debe castigar y perseguir la explotación de la prostitución ajena con rigurosidad (proxenetismo). Panamá debe revisar su política de facilitación de visas para mujeres “alternadoras”. No se debe confundir la regularización de la actividad de la prostitución, lo cual es parte de la función del Estado, incluso como política de salud pública para proteger a esas personas, capacitarlas y sensibilizarlas sobre los riesgos de esa práctica, que pensar que ello sólo se puede lograr mediante las visas de alternadoras. Hay muchos otros medios y posibilidades de apoyar a las mujeres trabajadoras del sexo que circunscriben el control y el registro con un medio migratorio de visado que es una puerta abierta para promover todo tipo de modalidades de explotación sexual comercial y de trata y tráfico de personas. Lo anterior, permite observar que en Panamá no existe una política de protección de derechos de las mujeres ni de la cuestión de género en el contexto de lo que debiera ser un plan de combate a la trata de personas.

7.2. Análisis de elementos de niñez y adolescencia y principio de mejor interés del niño

El artículo 178 y el artículo 179 del nuevo Código Penal establecen varios verbos rectores que diferencian la trata de personas para personas mayores de edad y para personas menores de edad. En el artículo 178 del Código Penal las acciones a perseguir son *facilitar, promover, reclutar u organizar*, con relación a la trata de personas mayores de edad, y en el artículo 179 de la misma excerta legal, relacionada a la trata de menores de edad, los verbos utilizados son *promover, favorecer, facilitar o ejecutar*, que son acciones más amplias para mayor protección de esas víctimas en situación de vulnerabilidad. En esa misma línea, el artículo 178 establecen agravantes cuando haya de por medio una persona menor de edad víctima de trata:

La sanción aumentará en la mitad cuando:

- *La víctima sea mayor de catorce años y menor de dieciocho.*
- *La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo, a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones obscenas.*
- *El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, sustracción o retención de documentos migratorios o de identificación personal, o la contratación en condiciones de vulnerabilidad.*
- *El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o instrucción de la víctima.*
- *Alguna de las conductas anteriores se realice en presencia de terceras personas.*
- *El agente se organiza para ofrecer esos servicios como explotación sexual comercial.*
- *Cuando la víctima sea una persona de catorce años de edad o menos, con discapacidad o incapaz de consentir, la pena será de diez a quince años de prisión.*

En Panamá, tal y como lo demuestra la estructura y creación de fiscalías especializadas de la niñez dentro del Ministerio Público, la doctrina de la protección integral de la niñez desde la investigación judicial ha sido parte de la política de Estado de implementar buena parte del Código de la Niñez y la Adolescencia. El problema se da, sobre todo, en la manera en que cultural y socialmente se percibe a las víctimas de trata de personas menores de edad y los sesgos en el enfoque que generan revictimización. En primer lugar, se ha visto a lo largo de este informe, que no existen condiciones materiales para que las víctimas y testigos de trata de personas menores de edad tengan garantías mínimas de seguridad y de respeto a su integridad, honor y confidencialidad cuando deben ser parte de un proceso penal que no tiene las condiciones para que las diligencias judiciales se practiquen de manera integral, incluyendo espacios físicos más cómodos y seguros y, sobre todo, generar opciones de trámites de atención simultánea como podría ser la obtención de declaraciones mediante cámaras Gessel.

Si es preocupante la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata durante el circuito judicial, peor es su condición respecto de la atención que debieran recibir por parte de otras instituciones rectoras de la niñez y la adolescencia en términos de brindarles albergue, seguridad física y los servicios

propios de lo que debiera ser un programa especial de atención a las víctimas de trata de personas.

La entrada en vigor de la nueva ley de migración que prevé la creación de un programa de protección a víctimas de trata y de albergues para migrantes, es un paso adecuado, pero insuficiente, ya que respecto de los albergues para personas menores de edad, se hace la remisión al Ministerio de Seguridad Social, el cual ha reconocido no tener las condiciones para cumplir con albergues diferenciados para este tipo de menores de edad víctimas de trata.

En suma, a pesar de que en Panamá hay conciencia legal de la importancia de normativa que proteja y garantice los derechos de la niñez, no hay una respuesta institucional ni presupuestaria que vaya acorde con la dotación de medios para crear condiciones materiales y sociales para que las personas menores de edad tengan opción de proyecto de vida digna mientras se encuentran en transición judicial como víctimas de trata de personas.

7.3. Análisis de elementos de derechos humanos

A lo largo de este estudio ha quedado evidenciado que la normativa penal y procesal penal en Panamá es insuficiente para garantizar integralmente los derechos humanos de las personas víctimas de trata de personas, especialmente cuando son personas menores de edad.

Una relectura de los acápites sobre los enfoques de política pública de la PNC, el MP y el Órgano Judicial retrata ese escenario de asuntos pendientes. Estos temas inician con la necesidad de ampliar los fines del delito de trata de personas a otras modalidades de explotación y no solo a la explotación sexual. De plano, esa laguna deja por fuera la protección de los derechos de las víctimas de trata de personas para explotación laboral, tráfico de órganos o por adopciones ilegales.

En el ámbito procesal, ya se observó que no existen las condiciones idóneas para que las personas víctimas de trata tengan garantizada su seguridad, su espacio y las probabilidades de protección a su integridad física y psíquica, lo que convierte su declaración y participación en el proceso penal en un auténtico riesgo a su vida, ya que no hay programas de protección a víctimas de trata funcionando adecuadamente, a pesar de que se espera que con la entrada en vigor de la nueva normativa migratoria se instituyan programas en esa vía. Programas que, como se indicó, resultarían todavía insuficientes en relación con las personas menores de edad víctimas de trata que no tienen todavía previsto la creación de albergues adecuados y seguros para su protección integral.

A pesar de ello, se reconoce que Panamá ha hecho un esfuerzo importante por ponerse al día en materia normativa para combatir la trata de personas, donde a pesar de que el delito de trata debe ser ampliado, existen interesantes opciones de protección adicional, como la posibilidad de persecución penal y adopción de medidas en contra de empresas que facilitan la trata de personas y el comiso de bienes producto de esas actividades ilícitas.

La elevación a rango de delitos contra el derecho internacional de los derechos humanos de ciertas prácticas relacionadas con explotación sexual comercial¹³ apoya esa tesis. Incluir la trata de personas dentro de esos delitos en el artículo 432, es todavía un tema pendiente.

Finalmente, a la par de la reforma legal, es casi tan importante la capacitación y sensibilización sobre la aplicación del principio pro persona humana como rector de la interpretación judicial en casos de trata de personas. Ese principio, según el cual debe prevalecer la norma que más beneficia a la persona humana, no es siempre aplicado adecuadamente. Un ejemplo de ello es el fallo del 27 de junio de 1995, que plantea que el consentimiento de las personas trasladadas trastoca la figura penal a una falta administrada. En esta resolución se observa con claridad una importante confusión entre el delito de trata de personas y el delito de tráfico de personas, donde prácticamente se les equipara en ciertas circunstancias, lo cual es una violación de aquel principio.

Estos elementos permiten al Pleno de la Corte Suprema de Justicia reafirmar, que el llamado "tráfico" de personas a que se refiere la citada norma, no se subsume en un simple traslado o transporte de personas de un lugar a otro por el pago de un precio, tal como ocurrió en el presente caso, sino a la realización de actos de comercio con seres humanos. Para que pueda materializarse esta conducta, sin embargo, se hace necesaria la concurrencia de un requisito: **la ausencia o la anulación de voluntad de las personas que son objeto del tráfico**. En otras palabras, la comisión de este delito sólo sería posible cuando se realiza sin el consentimiento de las personas o contra su voluntad, porque en caso contrario, es decir, si voluntariamente se acepta recibir o dar dinero a cambio de ejecutar o permitir alguna acción, aunque sea ilícita, ya no existiría ese tráfico, que supone la capacidad de quien trafica, de disponer de las personas objeto del mismo. (...)Esta acción de dirigir o formar parte de una organización internacional dedicada al tráfico de personas (y de drogas) constituye en sí misma una acción tan grave, que el legislador estableció una pena de diez a quince (10 a 15) años de prisión para quien la realice, la que sería en extremo severa si se aplicara a quien simplemente introduzca personas ilegalmente a nuestro país, como en el presente caso.

Nuestra propia legislación migratoria reconoce que la introducción de extranjeros de manera ilegal no constituye delito, sino una violación de las disposiciones administrativas que regulan esta materia. Así, por ejemplo, el artículo 50 del Decreto-Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, establece que las empresas de transporte que traigan a un extranjero al territorio nacional sin cumplir con los requisitos de ese cuerpo

¹³ "Artículo 432. Quien de manera generalizada y sistemática realice contra una población civil o conozca de los siguientes hechos y no los impida, teniendo los medios para ello, será sancionado con prisión de veinte a treinta años, cuando se causen las siguientes conductas: 1. Homicidio agravado. 2. Exterminio de persona. 3. Esclavitud. 4. Deportación o traslado forzoso de la población. 5. Privación grave de la libertad física en violación de las garantías o normas fundamentales del Derecho Internacional. 6. **Tortura**. 7. Violación sexual, esclavitud sexual, **prostitución forzada, embarazo forzado** o esterilización no consentida. 8. Prácticas de segregación racial. 9. Desaparición forzada de persona. 10. Persecución ilícita contra una colectividad por motivos políticos, étnicos, raciales, culturales o de género" (Resaltado nuestro).

normativo, estarán obligados a transportarlo a otro país por su propia cuenta y a pagar una multa de veinticinco a doscientos balboas (B/.25.00 a B/.200.00)¹⁴.

¹⁴ Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Resolución de 27 de junio de 1995.

CAPITULO VIII

ACTORES CLAVE

8.1. Mesas nacionales

No existe en Panamá una mesa o coalición nacional para combatir la trata de personas. Sin embargo, sí hay una Comisión para combatir la explotación sexual comercial que, de manera colateral, tiene competencia para trabajar también el tema de la trata de personas, siendo que la principal finalidad para que ese delito ocurra y sea perseguible en Panamá, es cuando la trata sea para efectos de explotación sexual.

Mediante Ley 16 de 31 de marzo de 2004 se creó Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), como un organismo técnico-administrativo para el estudio de los mecanismos tendientes para la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual. La Procuraduría General de la Nación y los Ministros de Estado pueden hacerse representar en las reuniones de CONAPREDES por un funcionario cuyo nivel no sea inferior al de director nacional. Con esto se busca que no sean designados funcionarios sin toma de decisión o sin acceso rápido con el Procurador o los Ministros. Como Secretaria Ejecutiva Ad Hoc de CONAPREDES, funge la Lcda. Greta Marchosky, quien labora en la Procuraduría General de la Nación.

Desde su creación la CONAPREDES había celebrado 8 reuniones ordinarias y 1 reunión extraordinaria, en esa última fue aprobado un Protocolo de Repatriación. Para la sustentación económica y logro de sus fines CONAPREDES, diseñó, en los artículos 23, 24, y 25, un método de financiamiento que hasta el presente no se ha podido accionar. Se previó que las multas, dineros comisados o las obtenidas del remate de instrumentos, valores o bienes comisados provenientes de los delitos de explotación sexual le serían asignados, pero hasta la fecha no se ha dado ninguno de los citados eventos. Por otra parte, en el artículo 24, se indica que los establecimientos comerciales dedicados al alquiler y venta de películas de video de clasificación para adultos, deberá pagar un impuesto correspondiente al cinco por ciento (5%), igual impuesto es aplicable a las salas de cine que exhiban películas con clasificación X, más sin embargo, resulta que el Ministerio de Gobierno y Justicia donde estaba instalada la Junta de Censura, que tenía entre sus funciones clasificar las películas, fue eliminada, y por tanto, al no haber comisión clasificadora, no se puede hacer efectivo el cobro del impuesto. El artículo 25 presentaba la tercera fórmula de ingresos, mediante el cobro de un (1) balboa a toda persona extranjera al momento de la salida del territorio, nacional, lo que tampoco ha podido ser instrumentado.¹⁵

CONAPREDES

¹⁵ En conversación sostenida con la Lcda. Greta Marchosky, funcionaria de Migración, se informó que se estará implementando y se espera en un par de meses iniciar la recaudación de dichos ingresos.

Nombre de la mesa nacional	Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES)
Estatuto de creación	Ley 16 de 31 de marzo de 2004
Naturaleza Jurídica	Es un organismo técnico administrativo para el estudio de los mecanismos tendientes a la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual.
Composición (instituciones participantes)	<p>Está conformada por representantes de organizaciones no gubernamentales y entidades privadas, conjuntamente con las entidades del Estado, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidida por quien ocupa el cargo de Procuradora General de la Nación, 2. Ministra de Desarrollo Social 3. Ministro de Gobierno y Justicia 4. Ministra de Salud 5. Ministro de Economía y Finanzas 6. Ministro de Educación 7. Magistrada Presidente del Tribunal de Niñez y Adolescencia 8. Comisión de la Mujer, derechos del Niño, La Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional. 9. Defensor del Pueblo 10. El Director de la Dirección de Investigación Judicial. 11. Un Coordinador por el Órgano Ejecutivo. 12. Un Representante de la Red Nacional de la Niñez y Adolescencia. 13. Un representante del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia 14. Un representante de los gremios de abogados.
Participación de los órganos de investigación, persecución penal y judiciales	<p>Dirección de Investigación Judicial (DIJ) –Sección Especializada en delitos de (ESC). Policía Nacional Ministerio Público (Fiscales a nivel nacional) Órgano Judicial (Jueces)</p>
ONG´s que participan en la mesa nacional y carácter de su participación (miembros, observadores, etc.)	Todos los integrantes de la mesa tienen participación.
Agencias donantes y cooperantes que participan o apoyan a la mesa nacional.	<p>El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT/IPEC)</p> <p>UNICEF-Panamá.</p>

Sociedad civil organizada

Las siguientes organizaciones no gubernamentales, integrantes de la Red Nacional de Apoyo a la Niñez y la Adolescencia en Panamá fueron identificadas en el marco de este proyecto: Casa Esperanza, Asociación Pro Nutrición Infantil; Aldeas Infantiles SOS; Hogar San José de Malambo; Patronato de la Ciudad del Niño; Fundación Ofrece un Hogar; Centro Juvenil Vicentino, Fundación Amigos del Niño con Leucemia y Cáncer; Fundación PROBIDSIDA; Fundación Unidos por la Niñez; Creative Associates International Inc.; APLAFA; Comisión de Justicia y Paz, Red Nacional de Niñez y Adolescencia Indígena, Asociación

Nacional de Muchachas Guías; Ciudadela de Jesús y María; Patronato al Servicio de la Nutrición; Asociación Fe y alegría; Cruz Roja Panameña, Escuela Vocacional de Chapala; Hogar Nuestra Señora; Hogar San Vicente, Hogar San Francisco de Asís; Hogar de la Medalla Milagrosa; Hogar Frazer, Centro de Estudios Promoción y Asistencia Social; Fundación Creo en Milagros; Cruz Blanca Panameña; Instituto para el Desarrollo de la Mujer y la Infancia y Hogar María Auxiliadora.

De dichas 32 organizaciones, que recibieron el cuestionario desarrollado como parte de la metodología de la investigación, solo se recibieron debidamente llenados 5 formularios de igual número de ONG's, sin que ello signifique que no haya habido comunicación con las demás vía email o vía telefónica. De las que respondieron solamente dos organizaciones no gubernamentales, indicaron haber desarrollado alguna labor con relación a la trata de personas, una de ellas Casa Esperanza, la cual realizó un estudio en la materia. La otra ONG que respondió trabajar en la materia fue la Fundación Unidos por la Niñez (FUN), la que trabaja desde el Centro de Atención, Tratamiento, Prevención y Capacitación para el Abuso Sexual Infantil buscando a través de diferentes programas, disminuir los índices de maltrato y abuso sexual infantil y coadyuvar en la reparación del trauma a niños, niñas, adolescentes y adultos, víctimas sobrevivientes, rompiendo así su ciclo trans-generacional. En relación con la trata de personas indican que diseñaron los lineamientos básicos para un Protocolo de Atención Psicológica Anti TIP, y que dicho Protocolo, aunque no se desarrolló por falta de fondos, puede retomarse y darle una respuesta psicológica al trauma de las víctimas de trata.

Las restantes ONGs fueron enfáticas y claras al indicar que entre sus funciones y misión no se encuentra la de atender la problemática de la trata de personas, fenómeno que por otro lado, pareciera mantenerse en la invisibilidad, ya que a la fecha no ha provocado una actuación de las instituciones no gubernamentales para atender esta situación. Eso no excluye que en caso de menores de edad víctimas de trata, algunas de estas instituciones se ofrezcan a brindar atención y protección con alojamiento, comida y atención lo más integral posible. Entre dichas instituciones cabe mencionar: Hogar San José de Malambo y Ciudadela de Jesús y María.

Con relación a la mujer adulta, no hay constancia, de ninguna organización no gubernamental que provea atención integral a la víctima de maltrato, sin embargo encontramos las siguientes organizaciones de mujeres, que de alguna manera brindan apoyo: Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), que el 20 de septiembre de 2006, dirigida por la Licenciada Gladys Miller Presidenta del Centro, firmó un Convenio de Cooperación con la Ministra María Roquebert León del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), para la difusión y ejecución del Programa de Atención Directa a niños, niñas y adolescentes Víctimas de Explotación Sexual Comercial en los Corregimientos de Tocumen. Esta organización tiene como misión el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente los derechos de los grupos tradicionalmente discriminados por género en la sociedad (mujeres, niños, adolescentes y personas mayores); promueve y defiende a las mujeres, los niños y las familias a través de la

formación, estudios, comunicación y promoción.

El Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), es una organización civil sin fines de lucro, fundada en el año de 1977 por Xabier Gorostiaga - Economista y Sacerdote Jesuita, Raúl A. Leis - Sociólogo y Charlotte Elton - Economista. Desde sus inicios ha orientado su accionar hacia las/os pobres y excluidos de Panamá y la región; en la justicia social y la participación de las personas en la construcción de una sociedad mejor. Ha laborado intensamente a través de dos vertientes, la investigación - acción y la educación popular.

La Red Nacional contra la Violencia. Organiza pre-encuentros nacionales, encuentros nacionales, boletines, denuncias, monitoreo y seguimiento a las legislaciones. En la actualidad, se desarrollan los ejes de investigación, capacitación, comunicación y seguimiento a legislaciones, iniciativas que han logrado la Aprobación de la Ley contra la Violencia No. 27 de 1995. Aprobación de la Ley contra la Violencia No. 38 de 2001, entre otras.

El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer. Es una organización que adjunta y potencia los esfuerzos de personas y grupos que trabajan directamente en la defensa de los derechos de las mujeres desde el ámbito jurídico-social en América Latina. Es una organización autónoma no gubernamental, sin fines de lucro, que se constituye con la finalidad de diseñar estrategias de acción regional que impulse la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. Conclusiones

- Hay una invisibilidad referente al delito de trata de personas, tanto en instituciones públicas como en la sociedad civil. Son muy pocas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema. Esta invisibilización es muy palpable en el ámbito estadístico criminal, donde el Ministerio Público tiene muy pocos casos en procesos de investigación. Una de las causas de esa baja estadística puede ser que el tipo penal de la trata de personas en Panamá únicamente criminaliza ese delito por razones de explotación sexual y servidumbre sexual, con lo cual quedan impunes muchas situaciones de trata de persona con otros fines como la explotación laboral, el tráfico de órganos, o las adopciones ilegales.
- No hay una política o plan nacional para combatir la trata de personas que pueda ser implementada de manera interinstitucional. Tampoco existe una mesa nacional contra la trata de personas que pudiera impulsar y coordinar ese tipo de iniciativa. La CONAPREDES puede servir como plataforma impulsora de ese proceso.
- La legislación interna de Panamá con relación a la trata de personas no se ajusta todavía a los estándares del Protocolo de Palermo. Si bien por una parte avanza más que ese tratado porque reconoce la trata interna –además de la trata internacional-, por otra parte no protege de otras modalidades de trata de personas que han sido identificadas en estudios nacionales e internacionales como prácticas en el país.
- La invisibilidad de la trata de personas incluso abarca el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil, lo cual es atípico en la región centroamericana. No existe ninguna organización no gubernamental que tenga como misión primaria el combate contra la trata y la protección de las víctimas.
- No existe por parte del gobierno ni de la sociedad civil, albergues para la atención integral de víctimas de trata. La nueva normativa migratoria recién entrada en vigor, contiene un apartado sobre protección a víctimas y testigos de trata de personas. Sin embargo, no comprende opciones reales de crear albergues para todo tipo de víctimas. En el caso de las personas menores de edad, hay una clara exclusión legal para albergar a estas personas, las cuales son remitidas a otras entidades.
- La Convención y el Protocolo de Palermo son tratados muy poco conocidos por las autoridades del sistema judicial.

- El enfoque de la trata de personas es abordada de manera distinta en la capital y en las provincias. En las provincias hay serias deficiencias y casi nulo conocimiento sobre el fenómeno de la trata de personas.
- No existen campañas en los medios de comunicación social sobre la trata de personas y su efectiva denuncia y prevención.
- Hay deficiente comunicación entre entes del Gobierno para el combate unificado en contra del crimen organizado, incluyendo el vinculado con la trata de personas.
- En Panamá, la prostitución está reglamentada por la vía administrativa mediante permisos de trabajo, visas de alternadoras, carnés de Alcaldías, controles médicos, por lo que el aparato estatal permite la introducción al país de posibles víctimas de trata de personas y hace muy difícil sancionar el proxenetismo. La versión del Estado en mostrar las bondades del registro de alternadoras, no es una justificación para mantener abierto un puente de visas para que continúe alimentándose ese tráfico de migrantes.
- La transición de la Policía Técnica Judicial bajo la autoridad del Ministerio Público hacia la creación de una Dirección Policial Especializada a cargo de la Policía Nacional Civil, es un proceso que requiere de tiempo para determinar si su funcionamiento es más oportuno y eficiente. A la fecha, los cuadros que realizan investigación requieren de más y mejor capacitación en herramientas legales y procesales para investigar casos de trata de personas. Requieren de más personal, de mejor infraestructura y de equipos de computación y otros medios tecnológicos que aseguren y complementen todo tipo de prueba documental, testimonial y la necesaria para su trámite en el extranjero.
- Tanto en el Ministerio Público como en el Órgano Judicial, hay preocupación por la implementación del Código Judicial, por falta de preparación práctica sobre su ejecución. Aún cuando ha habido módulos de capacitación, se requiere de fases de mayor profundidad, especialmente en el manejo de la oralidad.
- Las modalidades de investigación especial para demostrar situaciones de trata de personas como operaciones encubiertas, la interceptación telefónica y la vigilancia electrónica que constituyen medios extraordinarios de investigación, no pueden ser utilizados por falta de personal y equipo. Con relación a la interceptación telefónica desde julio de 2007 la práctica de la misma requiere de autoridad judicial ya que dicha facultad no la posee el Ministerio Público. El cambio de identidad como un mecanismo de protección a la víctima, no es viable porque no está contemplado en la ley

9.2 Recomendaciones

Al Órgano Ejecutivo

- Impulsar el diseño de una política criminal integral donde se incluya un plan nacional para combatir la trata de personas.
- Generar un espacio para convocar a instituciones, ONG y organismos de cooperación para la creación de una mesa nacional o una coalición contra la trata de personas.
- Disponer de campañas de concienciación y de prevención referente a la trata de personas, a nivel nacional, especialmente a través del Ministerio del Educación.
- Implementar con las instituciones correspondientes como Migración, Ministerio de Salud y otros mayores controles de supervisión en los centros donde laboran las alternadoras y centros nocturnos.
- Elaborar un Código de Conducta en los hoteles a través del Instituto Panameño de Turismo.
 - Revisar su política migratoria, relativa especialmente al visado de alternadoras.
 - Disponer en el presupuesto de la Nación los insumos necesarios a las diferentes entidades del gobierno para el combate contra el crimen organizado de trata de personas.
 - Coordinar regionalmente la suscripción de Acuerdos Multilaterales para la persecución del delito de trata de personas y la protección de las víctimas.
 - Apoyar a través del MIDES a Organizaciones No Gubernamentales en la creación de albergues de atención integral a favor de las víctimas de trata, tanto de adultos como de menores de edad.
 - Fortificar el apoyo internacional en la lucha contra la Trata de Personas.
 - Fortalecer la capacitación del personal diplomático en la lucha contra el crimen organizado y la trata de personas.

Al Órgano Legislativo

- Modificar el Código Penal, con el fin de que el delito de trata de personas en Panamá se adecue a los fines que establece el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada, en particular en cuanto a incluir todo tipo de finalidad de trata y no solo para casos de

explotación sexual (trabajo forzoso, adopciones ilegales). Modificar legislativamente el tipo penal del delito de trata sexual, ya que exime de responsabilidad penal cuando posee como finalidad de relaciones sexuales remuneradas autorizadas, que son las que se dan dentro del marco de la regulación administrativa.

- Dictar medidas legislativas efectivas y funcionales para la protección integral de las víctimas de trata y los testigos y víctimas, para que puedan permanecer dignamente en el territorio nacional durante las investigaciones judiciales y sin peligro a su bienestar e integridad.
- En atención a que el mayor problema del sistema judicial para sancionar a los tratantes es la salida de las víctimas del territorio nacional, legislar con el objeto de que las víctimas en esa situación puedan participar del proceso con métodos innovadores como la prueba anticipada o la teleconferencia.

Al Órgano Judicial

- Crear juzgados penales especializados en el delito de la trata de personas y delitos conexos.
- Disponer de capacitación permanente sobre el Protocolo de Palermo y otras normas internacionales y cómo implementarlas dentro del proceso judicial como leyes de la Nación.
- Implementar con carácter urgente, cursos y seminarios de capacitación práctico, en virtud de la vigencia del futuro sistema acusatorio, para los jueces en sus funciones de Garantía, Control, Sumario y Plenario (Simulación de Expedientes) y sobre todo, de oralidad.
- Disponer de capacitación sobre la trata de personas a la mayor cantidad de funcionarios de la institución.
- Organizar programas de protección a los jueces que manejan casos relacionados con el crimen organizado y la trata de personas.
- Mejorar con el Ministerio de Relaciones Exteriores los procesos de coordinación para el manejo de cartas rogatorias, y otros mecanismos internacionales.
- Mejorar con urgencia el sistema de generación de estadísticas del órgano judicial.
- Mejorar el sistema de tarjetas de procesos dentro del sistema.

Al Ministerio Público

- Fortalecer la especialización de las Fiscalías del Circuito Judicial, del Primer, Segundo, Tercero y Cuarto Distrito Judicial, convertidas en Fiscalías Especializadas en delitos contra el Pudor, la Integridad, la Libertad Sexual y Tráfico de Personas por Resolución No. 35 de la Procuradora General de la

Nación del 5 de diciembre de 2007, para que sean fiscalías con amplio contenido institucional y sostenible.

- Programas de concienciación a los funcionarios de las fiscalías para la atención profesional de las víctimas de trata y evitar su revictimización.
- Mantener y confeccionar protocolos de actuación con la Dirección de Investigación Criminal.
- Capacitar en técnicas investigativas a todos los funcionarios de despachos de fiscalías especializadas en trata de personas.
- Capacitar a funcionarios con relación a los protocolos de repatriación y de atención a víctimas.
- Implementar un sistema informático centralizado y actualizado.
- Fomentar el acceso al internet a fiscalías de provincias.
- Capacitar a funcionarios de provincia.
- A través de CONAPREDES implementar campañas de prevención contra la Trata de Personas y el Crimen Organizado.
- Implementar sistemas de protección a los fiscales que combaten la trata de Personas y el crimen organizado.
- Implementar medidas de sanidad mental a funcionarios que manejan procesos difíciles y de alto riesgo.
- Con carácter urgente, coordinar con el Órgano Judicial seminarios y cursos de capacitación frente a la implementación de un sistema acusatorio (Simulación de expedientes) y oralidad.
- En la medida de lo posible mejorar los despachos de las fiscalías para que las víctimas y testigos de trata de personas tengan mayor seguridad y confidencialidad al momento de rendir sus testimonios.
- Suscribir convenios con instituciones del Estado y organismos de la sociedad civil para la protección de las víctimas y testigos.
- Establecer sistemas de protección integral a las víctimas especialmente durante la primera fase de la investigación.

A la Policía Nacional

- Fortalecer urgentemente la Unidad de Delitos Sexuales y de Trata de Personas de la División de Investigación Criminal.
- Crear nuevas unidades de Trata de Personas de la D.I.J. en el interior del país, sobre todo en áreas turísticas.

- Capacitar a los miembros de la institución sobre el trato y manejo de las víctimas de trata.
- Capacitar sobre la trata de personas.
- Realizar campañas de concienciación sobre la trata de personas.
- Mejorar el sistema de informática institucional.
- Elaborar manuales de procedimiento para la investigación.

Sociedad Civil

- Liderar movimientos de la sociedad civil de cero tolerancia contra la trata de personas y otros delitos sexuales análogos.
- Exigir, promover e impulsar cambios en la legislación para tipificar otras figuras de la trata establecidos en el Convenio de Palermo.
- Fomentar seminarios y charlas para el conocimiento y concienciación sobre la trata de personas y el crimen organizado.
- Promover el apoderamiento de la sociedad civil a través de ONG's para la atención integral de las personas mayores y menores de edad víctimas de trata.
- Crear una página sobre nacionales desaparecidos quienes serían posibles víctimas de trata.
- Incluir dentro de sus programas de trabajo, la ayuda a las víctimas de trata de personas

9.3. Reseña metodológica

La metodología de investigación surgió de las reuniones realizadas y acordadas entre los consultores y el experto de ILANUUD, en el deseo de unificar criterios y un resultado del informe cónsono, entendiéndose las individualidades de cada país.

En un taller realizado en El Salvador, en enero de 2008, los consultores nacionales validaron un cuestionario para la recolección de información estandarizada ante las principales autoridades que investigan, procesan y juzgan el delito de trata de personas, el cual sirvió de complemento con la información lograda de talleres FODA que se realizaron en Panamá con las mismas autoridades: Ministerio Público; Policía Nacional; Órgano Judicial.

Se realizaron entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, Órgano Judicial, Policía Nacional, Dirección de Migración, Ministerio de gobierno y Justicia, Organismos no gubernamentales, Defensoría del pueblo; Defensoría de la Víctima; Defensoría Legal.

Igualmente se examinaron algunos expedientes en el Ministerio público y el órgano judicial con el fin de corroborar información, procedimientos y prácticas que fueron identificadas a lo largo de las entrevistas realizadas.

9.4. Listado de actividades

Entrevistas

Lcda. Ileana Turner, Jueza Octava Penal de Circuito

Lcda. Eda Gutiérrez, Jueza Segunda Penal de Circuito de San Miguelito

Lcdo. Roderick Chaverri, Red Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia

Lcdo. Marcelino Aguilar Fiscal 1ro. De Circuito de Panamá

Aida Batista, Defensoría del Pueblo

Lcda. Haxciria Henríquez de Sanad, Fiscal Decimoquinta de Circuito de Panamá

Lcda. Gloria Ibelis De León, Ministerio de Gobierno y Justicia y representante ante CONAPREDES.

Lcda. Tayra Ivonne Barsallo Sub-Directora Nacional de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Lcda. Gladya Morán, Directora de la Unidad de atención de la Dirección nacional de Migración y Naturalización.

Teniente Víctor García, Agente de la Interpol

Inspector Carlos Ortega, Inspector Encargado de Trata Sexual en la Sección de Delitos Sexuales de la DIJ.

Lcda. Yaraby Almanza de la Dirección de Mujer del MIDES.

Lcda. Eiselys Vásquez de CONAPREDES-Ministerio Público.

Lcda. Greta Marchozky, CONAPREDES – Ministerior Público.

Talleres FODA

Se realizaron talleres FODA en la PNC, el Ministerio Público y el Órgano Judicial. El detalle y metodología de esos talleres se puede consultar en el Anexo I de este estudio.

(Página dejada intencionalmente en blanco)

ANEXOS

Reseña metodológica y actividades realizadas

Para los propósitos del estudio, se utilizó la metodología cualitativa que contiene una dimensión subjetiva muy importante porque expresa directamente las vivencias de los/as funcionarios/as involucrados/as en el tratamiento del delito de trata de personas, sin reducirlos a valores estadísticos que no reflejen el contenido realmente humano de la información valiosa para el estudio, aunque polémica en algunos sentidos, pues refleja disparidades de criterios y posiciones encontradas. La recolección de la información se llevó a cabo en tres momentos y bajo las siguientes técnicas metodológicas:

1.1. Sistematización de información preliminar

Significó un proceso de ubicación, selección y análisis de todos aquellos estudios, informes gubernamentales, informes de derechos humanos, diagnósticos e investigaciones con información fundamental sobre la temática y los objetivos del estudio, así como un análisis específico sobre los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por el Estado nicaragüense y la normativa interna de la legislación nicaragüense referidas a este delito.

1.2. Realización de entrevistas

En una segunda fase se realizaron entrevistas a distintos/as funcionarios/as de las instituciones vinculadas con el combate del delito de trata de personas con el apoyo de un cuestionario previamente diseñado y ajustado al rol de cada institución, con la finalidad de obtener información básica para la elaboración del estudio nacional y concretamente sobre las capacidades de investigación de delitos de trata de personas.

De las entrevistas se obtuvo información muy valiosa sobre los factores de mayor incidencia que dificultan la investigación del delito de trata de personas, la identificación de las fortalezas y oportunidades de las instituciones en el combate de este delito y los principales hallazgos de la operatividad institucional, tales como debilidades presupuestarias, falta de coordinación interinstitucional, insuficiencia en los procesos de capacitaciones, duplicidad de esfuerzos etc. La realización de entrevistas individuales a representantes de instituciones claves resultó ser un instrumento valioso de recopilación de información.

1.3. Realización de tres talleres FODA

Se realizaron sendos talleres bajo la metodología FODA en el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Corte Suprema de Justicia, para obtener una percepción de la situación del combate de la trata de personas desde la óptica de los propios funcionarios y operadores de justicia, con el fin de identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Esta metodología permitió obtener conclusiones y recomendaciones para maximizar las fortalezas y oportunidades y minimizar las debilidades y amenazas con estrategias para el mejoramiento, prevención, protección y aprovechamiento de las condiciones reales de cada institución.

1.4. Sistematización de la información mediante:

- Sistematización y codificación de las respuestas contenidas en el cuestionario a fin de establecer tendencias proporcionales previstas.
- Identificación de otros temas emergentes no incluidos inicialmente, y ponderación de su importancia relativa.
- Análisis FODA, con base en la información obtenida tanto en los talleres como de las entrevistas realizadas

Bibliografía

Análisis de las implicaciones y alcance de la Ley 16. OIT/IPEC 2005

Informe de la Reunión Centroamérica tan pequeña...tan grande. Prevención de la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes: Contribuyendo a un turismo sostenible en Centro América. Cooperación Italiana, UNICEF, San Salvador, 2004

Arango Durling, Virginia. Derecho penal y derechos humanos, Ediciones Panamá Viejo, Panamá, 2005

Arango Durling, Virginia. Las Consecuencias Jurídicas del Delito, Ediciones Panamá Viejo, Segunda Edición, Panamá, 2003.

Davis Enriqueta, Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá. OIT/Universidad de Panamá/Instituto de la Mujer. 2001

Red Nacional contra la Violencia dirigida a la Mujer y la Familia Estudio sobre la Práctica de la Prostitución en la Niñez, la Adolescencia y en las Mujeres como forma de Violencia. Fundación Hendrich Boell/Ministerio de Salud. En proceso, 2001 – 2002

Foro Mundial de Mujeres contra la Violencia, Panel III: Explotación Sexual. Valencia, España. 2000.

ECPAT INTERNATIONAL. CEMUJER, Hacia una intervención no revictimizante con niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en el sistema judicial: aporte desde El Salvador, El Salvador, 2005.

Gill Suazo, Hipólito. Delitos contra la integridad sexual, Primera Edición., Editorial Juristas Panameños, Panamá 2006.

Miller, Gladys, Cáceres, Dilka y Caso de Panamá. UNICEF-

Villalobos Zanya, Niñas Prostituidas en Centro Childhope. Panamá, 1992

Muñoz Rubio, Campo Elías y González Ferrer, Campo Elías. Lecciones de Derecho Penal: Delitos contra el pudor y la libertad sexual, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá 1989.

OIT/IPEC – CONAPREDES. Guía para denunciar delitos de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, Primera edición, Editora Novoart, S.A., Panamá 2006.

Código Penal de Panamá, Publicaciones Jurídicas de Panamá (PUBLIPAN), Segunda edición, 1997.

Cedeño Pinto, Dilsa Gisela. La Investigación Sumarial de los Delitos Sexuales en la Legislación Penal Panameña. Tesis para optar por el Título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1993

Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. Ley modelo sobre Protección de testigos.

Pérez Bermúdez, Rosina Mariela. La mujer como sujeto pasivo en los delitos contra la vida y la libertad sexual, Tesis para optar por el Título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1997.

Sterling Wilson, Vonetta Gisselle, Protección Jurídico Penal de las Víctimas, Tesis para optar por el Título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1999.

OIT, *Lucha contra el trabajo forzoso: la OIT lanza un nuevo programa*, Trabajo, N° 44, SEP/OCT, Ginebra, 2002, p. 17-18.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

Panamá: la trata de personas. Nota del Editor, El Panamá América. --(domingo 12 de junio de 2005); p.5. – <http://www.padigital.com.pa/archive/06122005/semblanzast.shtml> (18 de agosto de 2007)

Luna Noguera, Rafael. En 2008 el proxenetismo no será considerado delito en La Prensa Año 24, N°8556 (viernes 17 de agosto de 2007), p. 8 A.

DOCUMENTOS OBTENIDOS EN INTERNET

Aguilar, Marcelino, La Víctima en los Delitos Sexuales <http://www.ministeriopublico.gob.pa/ArticulodeMarcelinoAguilar.html>

Alianza de Mujeres Organizadas de Panamá. Análisis Crítico y Recomendaciones Anteproyectos de Código Penal y Código Procesal Penal, Panamá, noviembre 2006
<http://www.cladem.org/espanol/nacionales/panama/ResumenEjProyCodigoVersion25-1-07.pdf>

Castroverde, Maruquel. La Trata Sexual en la legislación penal de la República de Panamá, Ponencia en el Seminario sobre Trata de Personas realizado en Lima, Perú del 27-29 de abril de 2005. [http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/0/9A1A76222405040305256FF900729617/\\$FILE/PANAMA.ppt](http://www.rree.gob.pe/portal/enlaces.nsf/0/9A1A76222405040305256FF900729617/$FILE/PANAMA.ppt)

CONAPREDES, La Prevención de los Delitos de Explotación Sexual Comercial <http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/conapredes.pdf> (consultado el 22/08/07)
Gómez, Luis Carlos. Introducción a la Cooperación Judicial Internacional en Materia Penal.
<http://www.ministeriopublico.gob.pa/ArticulodeLuisGomez.html>

OIT/IPEC, Análisis de las implicaciones y alcances de la Ley 16 de 31 de marzo de 2004 que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos penal y judicial. Panamá, Elaborado por Mariblanca Staff Wilson, consultora externa del Proyecto contra la ESC de OIT/IPEC en Panamá 2005.

Policía Técnica Judicial, Alto a la explotación sexual comercial de las personas menores de edad. Sección especializada en delitos de explotación sexual comercial de la Policía Técnica Judicial. La explotación sexual comercial es un delito., Panamá, 2005 http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/folleto_ptj.pdf)

República de Panamá (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno y Justicia, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio Público). Informe Sobre Las Medidas Y Acciones Para Prevenir Y Sancionar El Delito De La Trata Y Explotación Sexual De Personas Y Para Proteger A Sus Víctimas, Panamá, 2006. http://www.miregob.info/adjuntos/5_documentos.pdf.)

LEGISLACIÓN

Constitución Nacional de la República de Panamá

Código Penal de Panamá

Código Judicial de Panamá

Código de la Familia de Panamá

Convenio sobre la Nacionalidad de la Mujer, suscrita por la Asamblea General de la O.E.A el 26 de diciembre de 1933 y ratificada por Panamá, mediante Ley 5 de 27 de Junio de 1938.

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada por la novena conferencia internacional americana de 1948 y ratificada por Panamá, mediante Ley 31 de 24 de febrero de 1951.

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, proclamada por la ONU en resolución 317 de 2 de diciembre de 1949 y entro en vigor el 28 de julio de 1951.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada por la ONU, mediante resolución 640 de 20 de diciembre de 1952 y ratificada por Panamá, mediante Ley 31 de 24 de febrero de 1951.

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, aprobada por resolución 1040 de 29 de enero de 1957 de la Asamblea General de la ONU y entró en vigencia el 11 de agosto de 1958

Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, adoptada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960 y ratificada por Panamá, mediante Ley 9 de 27 de octubre de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la ONU, mediante resolución 2200 de 16 de diciembre de 1966 y ratificada por Panamá, mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1976.

Convención de la ONU sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para el matrimonio y su registro, aprobada mediante resolución N° 1763 A del 7 de noviembre de 1962

Convención de Belén Do Para, ratifica Mediante Ley No 12 del 20 de abril de 1995.

Protocolo Facultativo de La Convención de Belén Do Para. Ratificada el 12 de marzo de 2001.

Declaración de Estocolmo, ratificada mediante Ley No47 del 13 de diciembre del 2000.

Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada mediante la Ley 4 de 22 de marzo de 1980. G.O. 19331

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada mediante la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990. G.O. 21667

Programa para la Acción de El Cairo de 1994.

Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores. Aprobada mediante la Ley 37 de 25 de junio de 1998. G.O. 23576.

Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores forma de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, OIT. Aprobada mediante la Ley 18 de 15 de junio de 2000. G.O. 24077

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 Aprobada mediante la Ley 47 de 13 de diciembre de 2000. G.O. 24201

Estatuto de Roma de la Corte Internacional, Aprobada mediante la Ley 14 de 13 de marzo de 2002. G.O. 24512.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sanciona la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Aprobada mediante la Ley 23 de 7 de julio de 2004.

Mediante Ley N° 23 de 7 de julio de 2004 Panamá aprobó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000. G.O. 25095.

VI Conferencia Iberoamericana de Ministros, Ministros y altos Responsables de la Niñez y la Adolescencia. Por la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia ante la violencia, la Trata, el Tráfico y la Explotación en cualesquiera de sus Manifestaciones”. Realizada en San José Costa Rica, 18 y 19 de octubre de 2004.

Decreto N° 7 de 17 de septiembre de 1987. Por el cual se modifica el Decreto N° 49 de 11 de febrero de 1972: Que fija los requisitos para obtener carnet de alternadoras, bailarinas y en general de mujeres que trabajen en cantinas y otros centros de diversión. Establece que toda mujer que trabaje en cantinas, burdeles, centros nocturnos, boites, hoteles, pensiones o frecuente estos lugares deberá portar un carné o tarjeta de identificación que será suministrada por la Alcaldía. El trámite de este carné constituye un procedimiento administrativo en que comparece el propietario o representante legal de la empresa. Publicado en la Gaceta Oficial No. 20924 del 12 de noviembre de 1987

Decreto N° 42 de 19 de octubre de 1987, Por el cual se exige a las alternadoras someterse a exámenes de anticuerpos contra HIV y VDRL (de detección del SIDA y de Sífilis). El Ministerio de Salud expide los certificados de salud de las alternadoras, que acreditan que no sufren de enfermedades venéreas contagiosas. Gaceta Oficial No. 20924 del 12 de noviembre de 1987

Resuelto del Ministerio de Salud N° 1731 de 1 de junio de 1993, Ordénese a los inspectores de sanidad aeroportuaria, en los aeropuertos, puertos y puestos fronterizos, no permitir la entrada al país al personal contratado para trabajar en cantinas, prostíbulos hoteles y centro de diversión a menos que presenten a su entrada, el resultado negativo de alguna de las pruebas de tamizaje para el virus de inmunodeficiencia humana. Gaceta Oficial No. 22306 del 14 de junio de 1993

Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de oportunidades para las Mujeres. G.O. G.O. 23729

Ley 3 de 17 de mayo de 1994, vigente a partir del 3 de enero de 1995, por medio del cual aprueba el Código de la Familia. G.O. 22591

Ley 38 de 10 de julio de 2001, por la cual se reforman y adicionan artículos al Código Penal sobre Maltrato al niño, niña y adolescente.

Ley 16 de 31 de marzo de 2004. Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos penal y judicial. G.O. 25023

Ley 48 de 30 de agosto de 2004. Que tipifica el delito de pandillerismo y de posesión y comercio de armas prohibidas, y dicta medidas de protección de testigos y modifica disposiciones de los códigos penal y judicial. G.O. 25127

Ley No. 14 de 18 de mayo de 2007, Que adopta el Código Penal que entró en vigencia el 23 de mayo de 2008. G.O. 25796

Resolución No. 35 de 5 de diciembre de 2007, de la Procuraduría General de la Nación, “Que especializa a las Fiscalías del Circuito Judicial del Primer, Segundo, Tercero y Cuarto Distrito Judicial en las Fiscalías Especializadas en Delitos contra el Pudor, la Integridad, la Libertad Sexual y Tráfico de Personas

Ley No. 69 de 27 de diciembre de 2007, Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones No 25949 Gaceta Oficial Digital, viernes 28 de diciembre de 2007”

Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones

Ley No. 5 de 4 de enero de 2008, Que aprueba el Tratado entre la República de Panamá y la República Federativa de Brasil sobre asistencia jurídica mutua en materia penal, hecho en Panamá, el 10 de agosto de 2007 G.O. 25955 de 10 de enero de 2008

Ley 41 de 2 de octubre de 2000 Que adiciona el capítulo VI denominado Blanqueo de Capitales. G.O 24152-A

Resolución No. 1 de 10 de abril de 2008, de la Comisión Nacional para la prevención de los delitos de explotación sexual, “Resolución que aprueba y promueve el Protocolo de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de la República de Panamá.

Ley 26 de 21 de mayo de 2008, Que modifica y adiciona artículos al Código Penal G.O. 26045

Ley 27 de 21 de mayo de 2008, Que modifica, adiciona y deroga artículos del Libro III del Código Judicial, y dicta medidas previas a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. G.O. 26045