

---

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Medel Abeijon, Alba; Soriano, Juan Pablo, dir. La Unión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos. La cooperación internacional como herramienta. Estudio de caso : programa El PAcCTO (2017-2022). 2024. (Grau en Relacions Internacionals)

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/300916>

under the terms of the  license



Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES  
HUMANOS**

*La cooperación internacional como herramienta. Estudio de caso: Programa El  
PAcCTO (2017-2022)*

Autora: Alba Medel Abeijón

Tutor: Juan Pablo Soriano Gatica

Grado en Relaciones Internacionales

Curso 2023/2024

17 mayo 2024

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>5</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.LA TRATA DE SERES HUMANOS Y LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....</b>	<b>7</b>
1.1.    La trata de seres humanos (TSH), un problema global .....	7
1.2.    Examen de la situación actual en América Latina .....	8
<b>2.LA UE Y LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS .....</b>	<b>10</b>
2.1.    La UE como actor de cooperación internacional.....	10
2.2.    Marco legal y normativo de la UE .....	11
<b>3.RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....</b>	<b>11</b>
<b>4.ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA EL PAcCTO (2017-2022) .....</b>	<b>13</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>17</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>19</b>

## INTRODUCCIÓN

En una época donde la esclavitud nos parece una práctica erradicada, un fenómeno común de hace siglos, pero impensable a día de hoy, aparecen nuevas formas de esclavitud que conforman una realidad brutal y preocupante. Millones de personas en todo el mundo padecen cada día las condiciones inhumanas y los abusos continuados que la Trata de Seres Humanos (TSH) provoca. Existe un gran debate sobre que engloba estas nuevas formas de esclavitud, pero la gran mayoría de organizaciones internacionales están de acuerdo que la trata de seres humanos es esclavitud, que vulnera los derechos más básicos de las personas y, por lo tanto, es un delito penado según el derecho internacional de los derechos humanos (OHCHR, s. f.).

La TSH se engloba, por lo general, a una familia de crímenes de carácter transnacional, es decir, crímenes que afectan a más de un país ya sea por la procedencia de la víctima, la nacionalidad de los criminales o los países donde se comete el delito (Zúñiga Rodríguez, 2016, p. 64). Así mismo, los crímenes transnacionales son amenazas a la seguridad de un estado o región no tradicionales, y en este sentido, actores tanto nacionales, regionales e internacionales buscan nuevas formas de luchar contra esta (*ibidem*, p. 80). La naturaleza transnacional de la TSH hace que sea indispensable la cooperación internacional para combatir esta lacra y, en este sentido, la Unión Europea (UE) se ha abanderado como una de las organizaciones regionales que más esfuerzos dedica para poner fin a esta (Prpic, 2023).

La trata de personas representa una de las violaciones de derechos humanos más atroces y extendidas en el mundo contemporáneo, con consecuencias devastadoras para las víctimas y repercusiones profundas en la estabilidad y seguridad internacionales. Por un lado, las personas son las principales víctimas tanto a nivel físico como psicológico: estudios demuestran que las condiciones inhumanas de explotación, el abuso, la violencia y el trauma tienen innumerables repercusiones en la salud física y mental de las personas agredidas. Por ejemplo, se ha constatado que la depresión, las autolesiones, las ideas suicidas o la disfunción física aumentan enormemente a consecuencia de ser víctima de trama (Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud, 2013). Pero las repercusiones de la trata no se limitan únicamente a las víctimas individuales. Este fenómeno tiene también graves implicaciones en la estabilidad y seguridad internacionales. La trata de personas alimenta el crimen organizado y la economía ilegal, fortaleciendo redes criminales que operan a nivel global y que socavan

el Estado de derecho y la gobernanza democrática en muchos países (Albarsanz Cordero, 2024). Además, la explotación de personas vulnerables puede alimentar conflictos sociales y políticos, contribuyendo a la desestabilización de regiones enteras (*idem*).

A través de un enfoque interdisciplinario que integre los campos de las relaciones internacionales y los estudios de género se puede abordar de manera más completa y efectiva las múltiples dimensiones de esta problemática. En primer lugar, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la trata de personas es un fenómeno transnacional que trasciende fronteras estatales y afecta a múltiples países. Como resultado, se convierte en un desafío fundamental para la cooperación y la gobernanza internacional. Además, el enfoque de género es esencial para comprender la dinámica subyacente de la trata de personas, ya que las mujeres y niñas representan una proporción desproporcionada de las víctimas, especialmente en el contexto de explotación sexual. Según el informe bienal que la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito (UNODC) publica sobre la Trata de Personas, el 60% de las víctimas identificadas en 2022 eran mujeres y niñas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023, p. 25). Además, se ha constatado que las mujeres están sujetas hasta tres veces más violencia extrema y física que los hombres por parte de los traficantes (*idem*). Por otro lado, según este mismo informe, de todos los casos denunciados de trata, el 38,7% de ellos tenían como finalidad la explotación sexual, pero es muy importante destacar que, de estos, el 91% de las víctimas eran mujeres y niñas (*ibidem*, p. 33). Estos datos nos demuestran que es esencial incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos de la lucha contra la trata, tanto a nivel académico y técnico en la investigación y formulación de propuestas como a nivel práctico en la formulación de políticas y proyectos para prevenir la trata y para ayudar a las víctimas. Los estudios de género proporcionan herramientas conceptuales y analíticas para examinar las estructuras de poder, las desigualdades y las normas sociales que perpetúan la vulnerabilidad de ciertos grupos, así como para desarrollar estrategias inclusivas y empoderadoras para la propia sociedad y así abordar este problema.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la posición de la Unión Europea en la lucha contra la TSH fuera de las fronteras europeas, concretamente en América Latina y el Caribe (ALyC). Si bien el fenómeno de la trata es globalizado y afecta a todas las regiones del mundo, los estudios demuestran que en la región americana es una de las zonas con más incidencia de trata y que esta se ha visto aumentando a lo largo de los años

(*ibidem*, p. 23). Así mismo, las autoridades de la región han subrayado la importancia de luchar contra esta lacra y esto predispone una mejor actitud hacia la cooperación internacional. De este modo, se realizará un estudio de caso de unos de los programas principales que la UE desarrolla al otro lado del Atlántico en respuesta al Crimen Transnacional Organizado, El PAcCTO. Se ha escogido este programa porque desde una visión integral, es un programa que tiene como objetivo luchar contra la trata de personas. Cabe destacar pero, que este no es la única herramienta utilizada por las dos regiones para este fin ya que ambas participan en foros multilaterales y tienen programas bi-regionales concretos con agencias como la AECID, la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo. La pregunta de investigación del trabajo es: ¿Cuál es el papel de la Unión Europea en la lucha contra la trata de personas en América Latina y el Caribe?

## METODOLOGÍA

El presente trabajo adopta un enfoque metodológico mixto a través de fuentes secundarias. En primer lugar, se realiza una revisión cuantitativa de los *Informes Mundiales de Trata de Personas* publicados por la UNODC que retratan la situación actual de la TSH. Se ha hecho tanto a nivel global para entender las implicaciones de género y específicamente en ALyC para hacer una radiografía total de la situación en la región donde se implementa el programa. Para hacer una revisión de las tendencias a lo largo de los años, se han seleccionado los últimos cuatro informes bienales, des de 2016 ya que es desde un año anterior a la implementación del programa.

Por otro lado, se hace una revisión de la literatura académica con objetivo de conceptualizar la trata de personas. Así mismo, se ha utilizado la información que la UE pone a la disposición de la ciudadanía sobre su papel como actor de cooperación internacional y sus relaciones con la región americana.

Finalmente, se realiza un análisis del programa principal desarrollado por la UE en lo que refiere a la lucha contra la TSH en ALyC, EL PAcCTO. Para analizar si los objetivos planteados por este programa se han cumplido se ha intentado hacer una revisión de los resultados específicos del programa en los cinco años de implementación. Los informes de intenciones han sido publicados principalmente por el propio programa y por las agencias de cooperación que llevan a cabo la implementación del programa: la FIIAP y

Expertice France. La principal dificultad que se ha encontrado al realizar este trabajo es la falta de información relativa al programa analizado. Si bien es conocido que el programa se ha ejecutado, no hay informes técnicos de evaluación ni de desarrollo y por lo tanto, ha sido complicado hacer un análisis de la efectividad del programa.

## MARCO TEÓRICO

Como un actor crucial internacionalmente, la Unión Europea ha participado activamente en la lucha contra la trata de personas, creando estrategias y políticas tanto a nivel doméstico como internacionalmente, como la adopción de la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (2021-2025) (*EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings (2021-2025)*, s.f.). Para entender la efectividad de las medidas tomadas por la UE en esta área, es fundamental examinarlas desde dos de las corrientes teóricas de las relaciones internacionales más relevantes a día de hoy: el liberalismo institucional y el feminismo. Como enfoque teórico en las relaciones internacionales, el liberalismo institucional destaca la importancia de las instituciones internacionales y los regímenes de cooperación para abordar los problemas transnacionales (Barbé Izuel, 2020, p. 95-96). La Unión Europea sirve como un ejemplo claro de cómo las organizaciones regionales pueden tener un papel importante en la protección de la paz, la seguridad y los derechos humanos (Unión Europea, s. f.). El liberalismo institucional enfatiza la necesidad de marcos normativos y mecanismos de cooperación para abordar el fenómeno de la trata de personas. En este contexto, la UE desarrolla todo un seguido de estrategias, programas y políticas tanto a nivel doméstico como internacional para defender sus objetivos, en este se enmarca el programa de asistencia técnica que se analizará. Por otro lado, el feminismo destaca la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género como temas primordiales en la agenda global (Bard Wigdor & König, 2019). Desde esta perspectiva, la trata de personas se considera no solo un fenómeno criminal, sino también una manifestación extrema de la explotación patriarcal y la opresión de género que provoca el sistema capitalista. El feminismo enfatiza la importancia de abordar las causas estructurales de la trata de personas, que incluyen desigualdad económica, discriminación de género, falta de acceso a derechos y recursos y el patriarcado institucionalizado (Zurita Cajas, 2022).

## **1. LA TRATA DE SERES HUMANOS Y LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El siguiente capítulo tiene como objetivo conceptualizar la trata de seres humanos y presentar a modo de revisión cuál es la situación actual de la trata en América Latina y el Caribe, la región donde se implementa el programa.

### **1.1. La trata de seres humanos (TSH), un problema global**

La definición de trata de seres humanos internacionalmente aceptada es aquella propuesta en el *Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (popularmente conocida como el “Protocolo de Palermo”) desarrollada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Desde su entrada en vigor en el 2003 ha sido ratificado por 182 países miembros de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000) y ha sido la referencia para las normativas legales y las políticas públicas desarrolladas en este ámbito. De esta definición se deriva la interpretación que la Unión Europea ha desarrollado a lo largo de los años en sus directivas y estrategias.

El artículo 3 del Protocolo de Palermo establece que se entiende por “trata de personas” “(...) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción [...], 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” (Naciones Unidas, 2000).

Desde un enfoque estructural, la TSH se produce en el contexto de un mundo globalizado, caracterizado por la interconectividad y la facilidad para desplazarse, pero también por profundas desigualdades socioeconómicas que provoca el sistema capitalista. En este sentido, la trata de personas ha llegado a ser un fenómeno global y es importante entender que no siempre va de la mano del tráfico de personas. Una persona puede ser víctima de trata en su propio país sin cruzar fronteras.

A la hora de analizar en que consiste la trata de personas no hay que olvidar que no es sólo un crimen con consecuencias penales para los perpetradores, sino que, sobre todo, la trata es una grave violación de los derechos fundamentales de las personas. Estas

violaciones se manifiestan en distintas dimensiones: el propio crimen de trata es una violación, pero, además, las prácticas asociadas como pueden ser el trabajo forzoso, la servidumbre, la explotación sexual... son también violaciones de derechos humanos. Así mismo, el proceso de la trata también vulnera los derechos fundamentales. Por otro lado, las vulneraciones de derechos se ven incrementadas por situaciones de vulnerabilidad previas, las mujeres y las niñas son un grupo social al que las desigualdades socioeconómicas les afectan en mayor medida y están expuestas a violaciones concretas relacionadas con la violencia de género: las mujeres sufren tipos de explotación específicas y relacionadas con el hecho de ser mujeres como la prostitución, el turismo sexual, los matrimonios forzados y el trabajo forzoso en el servicio doméstico. Además, de estas violaciones padecen consecuencias que igualmente son vulneraciones de nuestros derechos como violaciones, embarazos forzados, las infecciones de transmisión sexual y el aborto forzado (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, p. 63).

La TSH es según diversas organizaciones internacionales como la OSCE y la OIT el tercer crimen que más dinero genera a nivel global, sólo por detrás del tráfico de estupefacientes y la falsificación de bienes de consumo (Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2020, pp. 4-5). Factura alrededor de US\$150.000 millones anualmente, de los cuales alrededor de un 8% proviene de América Latina y el Caribe (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014, p. 21).

## ***1.2. Examen de la situación actual en América Latina***

En el informe bienal que realiza la UNODC, la tendencia desde que se monitorizan los datos es que el número de víctimas de trata aumenta a cada año que pasa. Sin embargo, en el informe publicado en 2023, vemos por primera vez que el número de víctimas identificadas decae en todas las regiones del mundo (UNODC, 2023, p. 17). Este fenómeno es muy probable que se haya producido porque a raíz de la pandemia mundial de la COVID-19, el crimen organizado se ha sumergido aún más y las capacidades de acción policiales y judiciales se han visto limitadas por las restricciones (*ídem*). Esto provoca, por lo tanto, que las redes de trata son menos detectadas y más peligrosas para las víctimas. Este suceso también se ha producido en América Latina y el Caribe donde el número de víctimas identificadas se ha reducido drásticamente, así como el número de detenciones y condenas a los criminales (*ibidem*, p. *iii – vii*).

En la mayoría de los informes oficiales, se divide América Latina y el Caribe en dos regiones: por un lado, América Central y el Caribe (ACyC) y por otro, América del Sur (AS). Por este motivo, las estadísticas presentadas a continuación se desglosan en estas dos regiones. Aun así, podemos ver tendencias generales compartidas y, por lo tanto, las estrategias para frenar la TSH pueden ser conjuntas.

En ambas regiones, podemos observar que, siguiendo la tendencia global, las mujeres y las niñas son la mayoría de las víctimas identificadas. Suponen el 83% en Centroamérica y el Caribe y el 63% en Sudamérica (UNODC, 2023, p. 98, 111). Es muy importante resaltar el hecho que, del total de víctimas identificadas en ACyC, el 73% de ellas son menores de edad, siendo el 58% del total niñas (*ibidem*, p. 98), convirtiendo de esta manera esta región en una de las más peligrosas para los niños.

Una diferencia que se ha constatado en el último informe publicado es que la finalidad de la trata es diferente en las dos regiones: en ACyC el 71% de las víctimas se captaron con finalidad de explotación sexual mientras que en AS las víctimas captadas para esta son el 36% (*ibidem*, p. 98, 111). Lo que sí que tienen ambas en común es que las mujeres y las niñas son por diferencia el grupo más captado para explotarlas sexualmente, suponiendo el 89% en ACyC y el 98% en AS (*ibidem*, p. 99, 111).

De estos datos podemos llegar a la conclusión que la trata de seres humanos es un problema muy grave en América Latina y el Caribe y que afecta en mayor medida a mujeres y niñas captadas con el fin de explotarlas sexualmente. En esta situación, los estados de ALyC han buscado maneras de fortalecer su sistema policial y judicial para dar respuesta al crimen. La mayoría de los países cuentan con comisiones interinstitucionales especializadas en TSH, tienen planes nacionales de TSH y cuentan con protocolos para identificar, asistir y proteger a las víctimas entre otras medidas (Alvarado et al., 2022, p. 15).

## **2. LA UE Y LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS**

La UE considera la trata de personas como uno de los crímenes más atroces existentes y desde hace décadas trabaja para luchar contra esta violación tanto domésticamente, a través de legislaciones, directivas y programas que se aplican en los Estados Miembros, como internacionalmente, mediante programas de cooperación con diversas regiones (European Council, s. f.). El presente capítulo tiene como objetivo ver el papel de la UE como actor de cooperación internacional así como hacer una revisión del marco normativo-legal de esta organización en relación a la lucha contra la TSH.

### **2.1. La UE como actor de cooperación internacional**

El compromiso de la UE en la promoción de los derechos humanos en sus relaciones externas es considerado como un reflejo de las normas que mueven el propio organismo de la institución e indivisible a su identidad (King, 2011, p. 78). Es decir, la UE considera como valores fundamentales la promoción y protección de los derechos humanos y esto se ve reflejado en su acción tanto a nivel interno como en la arena internacional.

A lo largo de los años, Bruselas ha configurado una política exterior, tanto en discurso como en acciones, sólida en lo que respecta a los derechos humanos. Esta política se basa en los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), así como en sus responsabilidades derivadas de los tratados internacionales y convenciones que ha firmado como pueden ser la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas o la Agenda 2030.

Los objetivos y decisiones de la UE en materia de relaciones exteriores siempre se encuentran sujetos a que se cumplan e integren los derechos humanos y el estado de derecho con sus socios. Es decir, los derechos humanos son un eje transversal clave durante las negociaciones y también un área donde la UE invierte a nivel global para difundirlos. En este contexto encontramos el programa *Europa Global: Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional* (2021-2027), que con un financiamiento de 79.500 millones de euros apoya económicamente a terceros países y regiones para que cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), promover el diálogo y acuerdos, y ayudar en la cooperación en materia de “seguridad y paz, migración, desarrollo económico inclusivo, el medioambiente, el estado de derecho...” (European

Comission, 2021, p. 4). Este programa de cooperación es “el mayor instrumento de la UE para promover un desarrollo sostenible, prosperidad, paz y seguridad” (*ibidem*, p. 1).

## **2.2. Marco legal y normativo de la UE**

La UE es muy clara en su posición frente a la trata de seres humanos. Este crimen está expresamente prohibido en el Artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 5 CDFUE) y es considerada como una de las prácticas más graves de crimen organizado según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 83 TFUE).

Como aplicación práctica al derecho de la UE, en 2011 se elaboró la Directiva Antitráfico de la UE (Directiva 2011/36/UE), el marco legal que establece los mínimos que los Estados Miembros deben seguir para hacer frente a este crimen. En Diciembre de 2022, la Comisión presentó una propuesta de modificación para fortalecer dicha directiva, dotando de más herramientas a las fuerzas de seguridad, mejorar la cooperación entre estados miembros y asegurar un buen trato a las víctimas tanto durante el proceso de juicio como después (*Legal And Policy Framework*, 2024).

En 2021, la UE implementó una nueva estrategia de la UE enfocada en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025). Esta prevé una respuesta integral y multidisciplinada, enfocándose desde la prevención y protección de la víctima hasta el enjuiciamiento de los criminales. Por otro lado, dado que la trata suele ser perpetrada por redes de crimen organizado, esta estrategia está estrechamente vinculada a otra estrategia vigente de la UE, la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada (2021-2025).

## **3. RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Una relación económica sólida y objetivos compartidos sustentan la cooperación estratégica de larga duración entre la UE y América Latina y el Caribe (ALyC). Geopolíticamente, la alianza UE-ALyC tiene un valor crucial en el contexto de disputa internacional que nos encontramos hoy día.

Ambas regiones empezaron a tener relaciones formales a partir de la década de los setenta si bien no incluía a la mayoría de países que hoy conocemos como ALyC porque eran estados dictatoriales. No fue hasta la entrada de España y Portugal en 1986 en la CEE que

América Latina comenzó a tener mayor relevancia en la agenda política europea (Oyarzún Serrano, 2018, p. 129). En la siguiente década, coincidiendo con el fin de las dictaduras en casi toda la región y la importancia de los derechos humanos después de la guerra fría, la UE quiso institucionalizar, mediante las relaciones diplomáticas, la promoción de los derechos humanos y la democracia en ALyC. La primera cumbre birregional entre Jefes de Estado de ambas regiones se celebró en 1999 en Rio de Janeiro (Brasil) (*Latin America And The Caribbean*, 2022), desde entonces ambas partes han sido socias en multitud de temas como el desarrollo sostenible, el cambio climático y la protección de la biodiversidad, derechos humanos y libre comercio (*ídem*). Bien entrado el siglo XXI, en 2013, se celebró la primera cumbre birregional entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), donde se puso foco a la importancia de la salvaguarda del estado de derecho y la promoción de la democracia y los derechos humanos. Teniendo en cuenta que conjuntamente son un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, la cooperación y la relación tanto formal como informal de ambas regiones supone una fuerte arma para promover un orden multilateral basado en normas compartidas como los derechos humanos (European External Action Service, 2022).

Las relaciones entre ambas regiones son multidimensionales, desde un inicio enfocadas en el comercio, la cooperación política, el medioambiente... y caracterizadas por la multitud de canales tanto formales como informales donde ocurren. Es decir, las relaciones se producen tanto en cumbres bilaterales e interregionales, pero también en fórum mundiales como la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Martins, 2023, p. 1).

Los programas de cooperación que la UE tiene con ALyC en temas de ayuda humanitaria toman muchas formas. A lo largo de los años, ambas regiones han ido desarrollando sus lazos de cooperación en este ámbito, configurando programas conjuntos, intercambiando buenas prácticas y apoyándose mutuamente en la promoción del desarrollo. Tal como asegura el Parlamento Europeo, el diálogo político y la diplomacia constituyen la principal medida de cooperación entre la UE y ALyC (Sebag & Kraft, 2023). A través de las reuniones entre las dos regiones tanto a nivel de altos mandatarios o grupos de expertos, consultas bilaterales y multilaterales, así como con la participación conjunta en foros regionales e internacionales, ambas regiones fomentan el intercambio de experiencias y aseguran la cooperación mediante acuerdos. En este marco, el pasado julio se realizó la tercera cumbre entre la UE y la CELAC, donde renovaron la Agenda para las

Relaciones entre ambas regiones y manifestaron la importancia la cooperación para la ayuda al desarrollo pleno de las dos regiones (*ídem*). Durante los últimos diez años, las relaciones UE-ALyC se han visto dominadas por vías de cooperación inter-regional, normalmente programas bilaterales entre la UE y uno o diversos países de la región americana. Entre estos programas encontramos el EUROCLIMA+, dedicado a la lucha contra la crisis climática y el desarrollo sostenible, el EUROSocIAL, que trata los esfuerzos para el desarrollo social o EL PAcCTO, el programa que busca contribuir a la seguridad y justicia en América Latina desde todos los niveles y problemáticas, incluyendo la trata de personas. Por esta misma razón, para analizar la efectividad de los mecanismos de cooperación existentes entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de lucha contra la trata de seres humanos, se analizará este último programa lanzado por la UE.

#### **4. ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA EL PAcCTO (2017-2022)**

Las diferentes instituciones y agencias de la UE definen la trata de seres humanos como una de las más graves violaciones de los derechos humanos (art 5. CDFUE). Visión que también comparten las organizaciones y estados de América Latina y el Caribe. Ante la alarmante situación en la que la región americana se encuentra, viviendo cada año un aumento en el número de víctimas de trata (UNODC, 2023), la UE y los estados de ALyC han reforzado los lazos de cooperación para luchar contra este crimen. En este contexto, la UE lanzó en 2017 un programa regional para promover la seguridad civil y el estado de derecho en América Latina y el Caribe, el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PAcCTO).

El PAcCTO es “un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea que busca contribuir a la seguridad y justicia en América Latina a través del apoyo a la lucha contra el crimen transnacional organizado (CTO)” (EL PAcCTO, 2021a, p. 1). Para conseguir este objetivo, el programa busca incidir en toda la cadena penal, vertebrando esta en tres ejes de actuación: policial, justicia y penitenciario (Programa EL PAcCTO, 2022, p. 6). Este enfoque integrado lo hace el primer programa de cooperación en América Latina y el Caribe de este estilo impulsado por la UE (Expertise France, 2020). El programa está financiado por la Unión Europea pero gestionado por dos

instituciones de cooperación internacional: la FIIAPP (España) y Expertise France (Francia). Ambas instituciones reciben el apoyo de socios implementadores como la IILA (Italia) y Camões (Portugal) (Programa EL PAcCTO, 2022, p. 2). Con un financiamiento de 19 millones de euros, el programa empezó en abril de 2017 y tuvo una duración de cinco años, hasta diciembre de 2022 (Expertise France, 2020).

EL PAcCTO es un programa de asistencia técnica entre la UE y 18 países<sup>1</sup> de ALyC donde se busca hacer un intercambio de experiencias, aptitudes y buenas prácticas tanto entre las dos regiones como entre los países de ALyC. Este programa, a través de la ayuda técnica, busca fortalecer las instituciones encargadas de luchar contra el CTO, capacitando las autoridades encargadas de llevar a cabo esta función así como mejorando las estructuras y administraciones de los 18 países firmantes, es muy importante entender también que no es un programa de asistencia financiera ni de sensibilización en la región (*¿Qué es EL PAcCTO?*, s.f.). Ya mencionado anteriormente, el enfoque que tiene el programa para luchar contra el crimen organizado es multidimensional, o sea abarca la cadena penal en su conjunto, y tiene cinco áreas transversales prioritarias: acabar con el cibercrimen, la corrupción y el lavado de activos y fortalecer los derechos humanos y la equidad de género en todo momento (EL PAcCTO, 2021b, p. 4). El programa de cooperación de la UE con ALyC en la lucha contra la Trata de Seres Humanos (TSH) se engloba dentro del programa EL PAcCTO al ser un crimen que mayoritariamente se produce a causa del crimen transnacional organizado.

Con sus programas de cooperación internacional, la UE quiere en todo momento desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestas en la Agenda 2030 y, en este sentido, el programa analizado implementa la Estrategia ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, ya que el impacto deseado del programa es contribuir a mejorar la seguridad y fortalecer la justicia en América Latina. De este modo, su principal grupo objetivo son las instituciones y administraciones públicas que tienen competencias en la lucha contra el crimen transnacional organizado – principalmente instituciones de la cadena policial, de justicia y penitenciarias. Como resultado final del programa buscan

---

<sup>1</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

promover, apoyar y fortalecer la cooperación entre los actores relevantes que luchan contra el crimen organizado en ALyC (Programa EL PAcCTO, 2022, p. 5).

¿Pero qué papel juega el programa en la lucha contra la trata de seres humanos? Desde un inicio, el programa ha trabajado para diagnosticar los países con más ocurrencia de trata, así como las causas de esta en la región. Todo ello ha servido para entender la problemática actual y ver cómo mejorar las vías de cooperación birregional. En este sentido, por lo que se refiere a la trata, el programa se centra en fortalecer los mecanismos policiales y judiciales existentes en los países donde se aplica el programa. Es decir, mediante reuniones de expertos y comités técnicos interinstitucionales se brinda experiencia y buenas prácticas a las autoridades pertinentes como el cuerpo funcionario policial, los jueces y administrativos. Además, desde 2019, dos años después del inicio de la implementación del programa se ha reforzado la cooperación policial y judicial a través del apoyo a la creación y puesta en marcha de Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) entre varios países de ALyC (EL PACcCTO, 2020). Los ECI son un grupo constituido formalmente de autoridades competentes en una materia de dos o más países para llevar a cabo investigaciones penales coordinadas con un objetivo determinado y un periodo limitado («Equipo Conjunto de Investigación», 2023).

A partir de los casos prácticos analizados y tratados durante los primeros años, con la ayuda de EL PAcCTO se ha realizado la *Guía regional de investigación de casos de trata de seres humanos en América Latina*, la cual ha sido elaborada para armonizar los procedimientos de investigación y actuación policial en los 18 países (EL PACcCTO, 2020). Este recurso debe valorarse muy positivamente ya que ha permitido una mejor colaboración entre los países de ALyC al poder identificar y gestionar igual los casos.

Como apoyo a la creación e institucionalización de redes especializadas en trata de seres humanos, EL PAcCTO se ha centrado en dos países como países piloto para ver la efectividad de estos. Por un lado, en Bolivia, se ha creado un Equipo Multidisciplinar Especializado (EME) de Trata de Seres Humanos y es el encargado de luchar integralmente para frenar este crimen. Este EME se trata de un grupo interinstitucional del país andino y está compuesto por cuerpos policiales como por fiscales formados especialmente en la materia (EL PAcCTO, 2021c); además, trabajan conjuntamente con instituciones públicas de la región para compartir información así como con expertos de la UE como la Europol y la Interpol (EL PACcCTO, 2020). Desgraciadamente, no hay

más información sobre los resultados obtenidos de esta EME, solo hay disponible los objetivos planteados en un inicio.

Por otro lado, en Paraguay se ha fortalecido los mecanismos policiales y judiciales mediante la asistencia técnica por parte de expertos de la UE, se han mantenido formaciones y seminarios en materia de trata de personas y se han elaborado mecanismos de investigación conjuntos entre las dos partes y, por lo que respecta a la atención a las víctimas de trata, se ha elaborado la *Guía de atención procesal a víctimas y testigos de trata de seres humanos*, esta guía por eso, solo se está aplicando en este país (*idem*). Al igual que con el caso de Bolivia, no hay informes de evaluación sobre las medidas promovidas y esto dificulta en gran medida poder analizar su efectividad.

Cabe destacar también, que EL PAcCTO ha sido clave en la creación del Grupo LYNX, una red coordinada de policías europeas y latinoamericanas especializada en la lucha contra la TSH. Es gracias a esta red que en 2021 se pudo ejecutar una operación policial conjunta entre Paraguay y Francia para destapar una red de trata con fines de explotación sexual internacional (EL PAcCTO, 2022). Por desgracia, esta noticia es la única que nos aporta información de dicha red y sus operaciones ya que no se ha hecho pública ninguna otra.

En resumen, si bien el programa EL PAcCTO que impulsa la UE tiene unos objetivos acordes con la promoción de los derechos humanos en terceros países y sobre el papel se plantea como un proyecto que aporta a la lucha contra la TSH. No obstante, la falta de información sobre los resultados obtenidos y las evaluaciones internas hacen muy difícil analizar hasta qué punto estos proyectos han sido eficaces en la lucha en América Latina y el Caribe. Además, aun siendo uno de los grandes problemas de la región, parece que, dentro las prioridades del programa, los esfuerzos puestos en la lucha contra el TSH son menores a otros ámbitos como el lavado de activos, el narcotráfico o el crimen medioambiental. Esto se puede deber a la complejidad del crimen en sí, pero también a una falta de voluntad de cambio del sistema patriarcal estructural que promueve las condiciones necesarias para que las mujeres se encuentren en una situación favorable a la trata. Aunque fortalezcas los mecanismos procesales del crimen, si no cambia el contexto social, económico y político que hace que las mujeres se encuentren en una posición mucho más desfavorable – ya sea por pobreza económica, la promoción del turismo sexual y la prostitución, la impunidad de las redes... no se está enfocando correctamente

la lucha contra la trata de seres humanos. También cabe destacar que sólo se promueve una guía de actuación para las víctimas de trata, ósea no se han desarrollado los mecanismos necesarios para atender de manera íntegra a las personas víctimas de trata desde la administración pública. En conclusión, la falta de información extensa sobre los proyectos y políticas impulsadas hace imposible hacer una evaluación correcta del programa EL PAcCTO en su lucha contra la trata de seres humanos. Es lamentable que un programa financiado por la Unión Europea no ponga a disposición de la ciudadanía los informes de resultados y evaluación. Esta falta de transparencia socava la confianza pública en la gestión de los fondos comunitarios y limita la capacidad de la sociedad para realizar un escrutinio efectivo de las acciones y el impacto del programa. La transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales de la democracia y la buena gobernanza, y su ausencia puede dar lugar a sospechas de malversación de fondos, falta de eficacia o incluso corrupción. Sin acceso a la información pertinente, los ciudadanos no pueden participar plenamente en el proceso democrático y tomar decisiones informadas sobre cuestiones que afectan su vida y su comunidad. Por lo tanto, es crucial que los programas financiados por la UE sean transparentes en su funcionamiento y proporcionen acceso abierto a los informes de resultados y evaluación para garantizar una gestión responsable y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

## CONCLUSIONES

Este trabajo se propuso investigar cuál es la posición de la Unión Europea en la lucha contra la Trata de Seres Humanos fuera de las fronteras europeas, especialmente en América Latina y el Caribe. A lo largo del estudio se propuso hacer un análisis de la situación actual de la trata tanto a nivel global como específicamente en América Latina, observar el papel de Bruselas como actor de cooperación internacional y finalmente analizar los esfuerzos de la UE en la lucha contra la trata en América Latina a partir de la revisión del programa impulsado por la UE en la región.

Durante el desarrollo de la investigación, no se ha logrado cumplir con la totalidad de los objetivos planteados. A través del análisis del programa EL PAcCTO se ha constado que si bien la UE realiza esfuerzos para mejorar la situación en América Latina a través de la cooperación, no hay resultados concluyentes del programa impulsado y, por lo tanto, no

podemos concluir que este programa sea efectivo para luchar contra la trata. Aún así, este programa es sólo un ejemplo de los diferentes mecanismos de cooperación existentes y no por eso se debe concluir que la UE no adopta medidas para luchar contra la TSH en América Latina y el Caribe. La propia motivación de crear un programa conjunto para frenar la TSH muestra la complicidad entre las dos regiones y como la cooperación en temas de derechos humanos entre ambas es posible y deseada.

Así mismo, las limitaciones encontradas en este trabajo, es decir la falta de resultados y evaluaciones del programa, pueden ayudar a observar donde la Unión Europea debe mejorar para poder efectuar mejores políticas de cooperación. Está claro que estas limitaciones de obtención de resultados han afectado al correcto análisis práctico del programa y es importante tenerlo en cuenta al interpretar las conclusiones.

Considerando las limitaciones identificadas, se sugiere que, en primer lugar, se hagan públicos los informes de resultados del programa para así poder hacer un análisis completo de la efectividad de este. Además, sería beneficioso investigar otros modelos de cooperación que se enfoquen en erradicar las causas estructurales y contextuales que producen la trata de personas.

En conclusión, este trabajo ha intentado poner el foco en una gran violación que padecen millones de personas cada día. Investigar sobre la trata de seres humanos es un deber moral y humanitario que nos conecta con la realidad de quienes la sufren, que da voz a aquellos que son silenciados. Al poner luz sobre esta injusticia podemos empezar a construir una sociedad donde la dignidad y la libertad sea inquebrantables para todas.

## REFERENCIAS

- Alvarado, N., Forero, D., & Peña, N. (2022). *La trata de personas en América Latina y el Caribe: Situación, tendencias y respuestas del sector de seguridad y justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004313>
- Barbé Izuel, E. (2020). *Relaciones internacionales* (4.ª ed.). Editorial Tecnos.
- Bard Wigdor, G., & König, M. D. (2019). Perspectivas feministas de las Relaciones Internacionales: Debates entre atravesamientos neoliberales. 1991. *Revista de Estudios Internacionales*, 1(1), 60-68. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revesint/article/view/24608>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
- Consejo de la Unión Europea. (2003). Estrategia Europea de Seguridad - Una Europa segura en un mundo mejor. 15895/03. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, L101/1. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>
- EL PAcCTO. (2020). *Lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos en América Latina*. [https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2020/05/Ficha-tem%C3%A1tica\\_luchacontralatrata.pdf](https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2020/05/Ficha-tem%C3%A1tica_luchacontralatrata.pdf)
- EL PAcCTO. (2021a). *EL PAcCTO*. Recuperado 20 de abril de 2024, de [https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/11/ELPAcCTO\\_Folleto\\_ES-min.pdf](https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/11/ELPAcCTO_Folleto_ES-min.pdf)
- EL PAcCTO. (2021b). *EL PAcCTO: A Team Europe Initiative*. EL PACCTO. Recuperado 10 de abril de 2024, de <https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/07/ELPAcCTO-InfografiaTeamEurope-WEB.pdf>
- EL PAcCTO. (2021c, julio 26). *Bolivia ya tiene un EME para enfrentar los delitos de trata de seres humanos*. Recuperado 26 de marzo de 2024, de <https://elpaccto.eu/?news=bolivia-ya-tiene-un-eme-para-enfrentar-los-delitos-de-trata-de-seres-humanos>
- European Comission. (2021). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – “Global Europe”* (NA-02-21-754-EN-N). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/89242>
- EL PAcCTO. (2022, 22 febrero). *El género también se enfrenta al crimen transnacional organizado*. Recuperado 25 de abril de 2024, de <https://elpaccto.eu/?news=el-genero-tambien-se-enfrenta-al-crimen-transnacional-organizado>

*EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings (2021-2025).* (s.f.). Migration and Home Affairs. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-strategy-combatting-trafficking-human-beings-2021-2025\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-strategy-combatting-trafficking-human-beings-2021-2025_en)

European Council. (s. f.). *The EU's work to combat human trafficking.* Recuperado 28 de febrero de 2024, de <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-against-human-trafficking/>

Expertise France. (2020, junio). *EL PAcCTO.* Expertise France - Groupe AFD. Recuperado 10 de febrero de 2024, de <https://www.expertisefrance.fr/en/fiche-projet?id=420220>

King, T. (2011). The European Union as a human rights actor. En *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives* (Vol. 1, pp. 77-100). Martinus Nijhoff. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004195165.i-301.37>

*Latin America and the Caribbean.* (2022). European Union External Action. Recuperado 15 de abril de 2024, de [https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean\\_en#15875](https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en#15875)

*Legal and Policy Framework.* (2024). Migration And Home Affairs. European Comission. Recuperado 20 de abril de 2024, de [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/legal-and-policy-framework\\_en?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/legal-and-policy-framework_en?prefLang=es)

Martins, M. (2023). Interregional Human Rights Cooperation Between the European Union and Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities. En *Institute On Comparative Regional Integration Studies* (Vol. 7, pp. 1-10). United Nations University. Recuperado 30 de noviembre de 2023, de [https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/UNU-CRIS\\_Policy-Brief\\_Martins\\_2307.pdf](https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/UNU-CRIS_Policy-Brief_Martins_2307.pdf)

Naciones Unidas. (2000, 15 noviembre). Protocolo de Naciones Unidas 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. Recuperado el 20 de diciembre de 2023, de <https://www.refworld.org/es/leg/multilateral treaty/unga/2000/es/23886>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2010). *Principios y directrices recomendados sobre Derechos Humanos y trata de personas: Comentario.* Naciones Unidas. Recuperado 25 de abril de 2024, de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Ganancias y Pobreza: Aspectos económicos del Trabajo Forzoso.* Recuperado 26 de marzo de 2024, de [https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_243422.pdf](https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf)

Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud (Eds.). (2013). Comprender y abordar la violencia contra las mujeres: trata de personas. In *Organización Mundial De La Salud* (WHO/RHR/12.42). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-RHR-12.42>

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2020). *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools*. Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. [https://www.osce.org/files/f/documents/9/6/455206\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/9/6/455206_1.pdf)

OHCHR. (s. f.). *Slavery and trafficking*. Office Of The High Commissioner For Human Rights. Recuperado 22 de febrero de 2024, de <https://www.ohchr.org/en/topic/slavery-and-trafficking>

Oyarzún Serrano, L. O. (2018). Derechos Humanos y Democracia en el Vínculo Unión Europea - América Latina. *Si Somos Americanos*, 18(1), 120-148. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482018000100120>

Programa EL PAcCTO. (2022). *La huella de EL PAcCTO: Resumen de Resultados*.

Prpic, M. (2023). Understanding EU action against human trafficking. En *European Parliamentary Research Service*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690616/EPRS\\_BRI\\_\(2021\)690616\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690616/EPRS_BRI_(2021)690616_EN.pdf)

¿Qué es EL PAcCTO? (s. f.). EL PAcCTO. Recuperado 4 de febrero de 2024, de [https://elpaccto.eu/?page\\_id=6](https://elpaccto.eu/?page_id=6)

Sebag, C. C. C., & Kraft, J. (2023, octubre). *América Latina y el Caribe*. Fichas Temáticas Sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/176/america-latina-y-el-caribe>

Unión Europea. (s. f.). *Objetivos y valores*. Recuperado 18 de marzo de 2024, de [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es)

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *Global Report on Trafficking in Persons 2022* (E.23.IV.1). United Nations. Recuperado 15 de enero de 2024, de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)

Zúñiga Rodríguez, L. (2016). El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas. *Revista Nuevo Foro Penal*, 12(86), 62-114. <https://doi.org/10.17230/nfp.12.86.2>

Zurita Cajas, E. S. (2022). Las mujeres víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual: Los nexos con el patriarcado y un negocio dentro del capitalismo. *FORO: Revista de Derecho*, 37, 53-75. <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.3>