

¿Cómo va la Cuarta Transformación contra la trata de personas?*

How is “Cuarta Transformación” dealing against human trafficking?

*Ernesto Valdez Dorantes***

Resumen

La atención gubernamental a la trata de personas en México ha cambiado en los últimos tres años. Respecto de las acciones que contribuyen a resolver el problema no se ha avanzado sustancialmente. En este artículo se analizan las decisiones del ejecutivo federal en torno al tema, los momentos que se valoran como avances limitados, retrocesos y retos; finalmente se presentan algunas conclusiones.

Palabras clave: México, política pública, trata de personas, integralidad, alianzas.

Abstract

Government attention to human trafficking in Mexico has changed over the last three years. In the areas that contribute to solving the problem, no substantial progress has been made. In that sense, this article analyzes the decisions of the federal executive level on the issue, the moments are valued as limited advances, setbacks, challenges, by the end some conclusions are presented.

Key words: Mexico, public policy, human trafficking, integrity, partnership.

Artículo recibido: 30/11/2021

Apertura del proceso de dictaminación: 31/03/2022

Artículo aceptado: 24/05/2022

* Artículo basado en la tesis de maestría en políticas públicas “La intersectorialidad de la política de prevención de la trata de personas en la Ciudad de México”, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre de 2021.

** Maestro en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana [vadoernest@gmail.com].

Desde inicios del siglo XXI, los gobiernos mexicanos desarrollan un entramado institucional e impulsan acciones para atender el problema de la trata de personas (TdP), con un enfoque dominante en cuanto a la capacidad para perseguir y sancionar a quienes se involucran en el ciclo de la trata. Con más de 20 años de inmersión en el tema y en el punto medio de la administración pública federal en turno, aún nos encontramos lejos de resolver el problema, algunos especialistas incluso consideran que no se erradicará la trata en este siglo. Ante este posible escenario, resulta relevante un análisis de los momentos que representan avances, retrocesos y retos de las acciones de la llamada Cuarta Transformación de la administración pública federal 2018-2024.

La cultura de la sociedad mexicana respecto a la trata cambió con la puesta en marcha de medidas sancionadoras, de atención y reparación de daños de las víctimas; de prevención con campañas para visibilizar, sensibilizar y capacitar –procesos en los que actores sociales tienen un papel importante–, sin embargo, ha quedado limitada. Algunas de las explicaciones de ello se pueden encontrar en la complejidad y evolución del problema, la debilidad institucional del aparato público administrativo, la desinformación, entre otras, en las que no se pretende ser exhaustivo.

El primer apartado expone una breve revisión y características del problema a escala mundial. En los subsecuentes se presenta la revisión de la trayectoria del asunto de la trata en México, lo que constituyen avances limitados, retrocesos y retos; en la parte final se plantean algunas alternativas de política pública y conclusiones. El contenido del artículo se apoya en la investigación realizada entre 2018 y 2021 en la maestría en políticas públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana sobre la intersectorialidad de la política de prevención de la trata de personas en la Ciudad de México.

EL PROBLEMA DE LA TRATA DE PERSONAS

La TdP es un tema que ha generado un amplio interés en la comunidad académica, en los gobiernos y en las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las principales líneas de investigación oscilan en la legislación jurídica penal, tanto nacional como internacional; los efectos de la globalización y la migración, así como en estudios sobre la etiología –en relación con factores que incrementan la vulnerabilidad para ser víctima. Algunos otros versan sobre principios y directrices de los derechos humanos y analizan

los resultados de las estrategias de gobiernos. La amplitud de los contenidos estudiados alrededor de la TdP es extensa; se identifican al menos siete temas: *i*) los medios de comunicación; *ii*) el papel de los hombres; *iii*) factores que propician la vulnerabilidad; *iv*) otros fines de explotación; *v*) economía lícita e ilícita; *vi*) control migratorio, y *vii*) manipulación política.¹

El hecho concreto que muestra el problema de la TdP es el número de víctimas que sufrieron distintas formas de explotación. Organizaciones internacionales y de la sociedad civil, instituciones universitarias y gobiernos elaboraron diagnósticos sobre la situación en diferentes escalas regionales para identificar a las víctimas.

Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que en 2005 hubo 2 440 000 víctimas de trabajo forzoso como consecuencia de la TdP a escala mundial (Cuadro 1). Estas cifras se presentaron en economías industrializadas como en transición. Asimismo, se argumentó que las formas tradicionales de trabajo como la servidumbre por deudas fue mayor en las regiones de Asia y el Pacífico.

CUADRO 1
*Víctimas de trabajo forzoso
como consecuencia de la trata de personas en 2005*

Región	Víctimas	Porcentaje
Total	2 440 000	100.00
Economías industrializadas	270 000	11.07
Economías en transición	200 000	8.20
Asia y el Pacífico	1 360 000	55.74
América Latina y el Caribe	250 000	10.25
África Subsahariana	130 000	5.33
Oriente Medio y Norte de África	230 000	9.43

Fuente: OIT, *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, Ginebra, Suiza, 2005.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) determinó que en el periodo 2007-2010 el número de víctimas fue de 113 179, además proporcionó cifras sobre juicios y condenas de delitos de explotación sexual y laboral (Cuadro 2). No obstante, la estimación mundial realizada

¹ Mario Luis Fuentes, Cristina Hernández y Sara Alcay, *Aproximaciones teóricas a la trata de personas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2018, p. 10.

por la Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings indicó que la cifra fue de 500 000 víctimas, aproximadamente.²

CUADRO 2
Víctimas identificadas, juicios y condenas de trata de personas por explotación sexual y laboral a escala mundial 2007-2010

Año	Número de víctimas	Explotación sexual		Explotación laboral	
		Juicios	Condenas	Juicios	Condenas
Totales	113 179	20 676	13 173	1 841	1 022
2007	nd*	5 192	3 101	490	326
2008	30 961	4 900	2 879	312	104
2009	49 105	5 174	3 811	432	355
2010	33 113	5 410	3 382	607	237

* Dato no disponible.

Fuente: UNODC, *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*, Organización de las Naciones Unidas/Secretaría de Gobernación, 2014.

Se calculó que la cifra de víctimas de trabajo forzoso en 2012 fue de 20 900 000, de las cuales 5 500 000 tendrían 17 años o menos y 960 000 habrían sufrido la modalidad de explotación sexual, y 3 780 000 la explotación laboral.³ Las cifras más reciente sobre víctimas del Global Report on trafficking in Person muestran variaciones con tendencia incremental de 2014 a 2020 (Cuadro 3).

Las aproximaciones teóricas que abordan la TdP se pueden agrupar en dos bloques. El primero corresponde al enfoque punitivo desde la tradición del análisis formal y legal de los fenómenos sociales que suscribe el paradigma de las tres *p* por su origen en inglés: persecución, procuración y prevención (prosecution, protection and prevention). El mecanismo internacional que orienta este enfoque es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que

² Organization for Security and Co-operation in Europe, *Analyzing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*, Austria, Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Human Trafficking in Human Beings, 2010.

³ OIT, *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales 2000-2012*, Ginebra, Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2013.

complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En la actualidad se impulsa una cuarta *p* que se refiere a las alianzas (partnership).

El Protocolo de Palermo establece en su artículo 3 que la TdP es:

[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas [...] la servidumbre o la extracción de órganos.⁴

CUADRO 3
*Víctimas de trata de personas
a escala mundial 2014-2020*

Año	Víctimas identificadas
Total	601 639
2014	44 462
2015	77 823
2016	68 453
2017	96 960
2018	85 613
2019	118 932
2020	109 216

Fuente: UNODC, *Global Report on Trafficking in Person*, Washington, 2021.

De acuerdo con esta definición, la TdP implica tres etapas de la cadena o ciclo de este delito: *i*) acciones, *ii*) medios y *iii*) fines. Las acciones son captar, transportar, trasladar, acoger o la recepción de una o varias personas. Los medios: amenazas, engaño, fraude, rapto, coacción, recepción de pagos y abuso de poder. El ciclo se completa con las formas de explotación.

⁴ UNODC, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, 2000, p. 43 [https://tinyurl.com/hdduse6e], fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

En este primer bloque se inscriben estudios del derecho y cooperación internacional con el concepto de movilidad humana y el enfoque de justicia penal como herramienta de gobierno sobre fenómenos migratorios y de seguridad.⁵ En esta orientación el vínculo entre migración y seguridad refuerza prácticas de criminalización y control migratorio.⁶

El segundo bloque tiene distintas perspectivas entre la comunidad internacional y nacional. Las aproximaciones se inclinan hacia el análisis estructural de la TdP por medio de enfoques de género, derechos humanos y otras ramas de las ciencias sociales. Se entiende a la trata como una violación a los derechos, con lo cual se cambia el énfasis de la política para centrarse en las víctimas, las violencias de género y la prevención social del delito. Los trabajos referentes a la etiología de la TdP estudian las relaciones causales que favorecen su presencia, identifican los factores y los grupos de población más vulnerables.⁷ Los factores más citados son bajos niveles de educación, violencia contra las mujeres, discriminación, avances en tecnología y comunicación, crisis económicas, conflictos armados y aumento de la delincuencia organizada. Desde el enfoque de género se argumenta que afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres de determinadas edades.

El Cuadro 4 expone una distinción de la TdP de las tres formas de explotación más frecuentes y que suelen confundirse. Es conveniente distinguirlas para evitar imprecisiones en el uso de conceptos y resaltar que la TdP implica ciertas acciones y medios con los cuales se posibilitan los tipos de explotación.

LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

La situación problemática en México fue mostrada en estudios y documentos que trataban de aproximarse a la magnitud mediante cifras de víctimas de TdP en algún tipo de explotación o delito conexo. Una de las primeras estimaciones a escala nacional relacionada con la TdP se publicó en el 2000

⁵ Jonathan Simon, *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford, Oxford University Press, 2007, citado por Guilherme Mansur Dias, "Trata de personas, tráfico de migrantes y la gobernabilidad de la migración a través del crimen", *Etnográfica*, vol. 21(3), octubre, 2017.

⁶ Guilherme Mansur Dias, "Trata de personas...", *op. cit.*

⁷ Para mayor detalle de los factores véase Rodolfo Casillas Ramírez, *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009; y UNODC, *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*, Organización de las Naciones Unidas/Secretaría de Gobernación, 2014.

CUADRO 4

Definición de trata de personas, esclavitud y explotación sexual y laboral

Concepto	Definición
Trata de personas	Captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.
Esclavitud	Condición que se estableció legalmente dentro de un régimen que adopta el uso y disposición de personas para realizar la voluntad del dueño o amo.
Explotación sexual	Obtención de un beneficio a partir de la utilización de una persona para realizar prácticas sexuales y cuya compensación no cubre necesidades básicas.
Explotación laboral	Obtención de un beneficio a partir de la utilización de una persona en la producción de bienes y/o servicios de los cuales el pago de compensación no cubre necesidades básicas.

Fuente: elaboración con base en el Protocolo de Palermo, Organización de las Naciones Unidas, 2000; y Mario Luis Fuentes, Cristina Hernández y Sara Alcay, *Construcción del concepto de trata de personas*, México, Cuadernos de Investigación y Desarrollo, UNAM, 2018.

en *Infancia robada: niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*; de acuerdo con ese documento, 16 000 niñas y niños sufrieron algún tipo de explotación sexual.⁸ En el periodo 2005-2007 se identificaron 21 víctimas en el país, todas provenientes del extranjero; 42 víctimas mexicanas en Estados Unidos y 10 en El Salvador.⁹ Por su parte, de 2005 a 2009 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Misión México contribuyó para establecer los primeros mecanismos de detección, asistencia e impartición de justicia en el país, con la colaboración de diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. En dicho periodo, la OIM registró la asistencia de 165 víctimas, de las cuales 80.6% fueron mujeres.¹⁰ En 2011, la Secretaría de Turismo del gobierno federal calculó que las víctimas totales eran entre 50 000 y 500 000 hasta ese momento.¹¹

⁸ Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, México, 2003, en Rodolfo Casillas Ramírez, *Rostros diversos de la trata de personas en México...*, op. cit., p. 190.

⁹ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, Washington, 2009.

¹⁰ Hélène Le Goff y Thoma Lothar Weiss, *La trata de personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*, OIM, 2011, p. 12.

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de trata de personas en México*, México, CNDH, 2013.

De junio de 2012 a julio de 2017 hubo 5 245 víctimas de TdP (3 308 mujeres; 1 086 niñas; 492 hombres; 289 niños; así como 62 mujeres y ocho hombres de los cuales no se indicó su edad).¹² De acuerdo con estas cifras, las víctimas mujeres representaron 63.92%; niñas 20.99%; hombres 9.51%, y niños 5.58 por ciento. En comparación con el porcentaje nacional de víctimas mujeres y niñas (84.91%), cuatro entidades estuvieron por encima de esta cifra: Tlaxcala (99%), Guanajuato (98%), Oaxaca (95%) y la Ciudad de México (93%). La mayoría de las víctimas en el país fueron de nacionalidad mexicana (84%); la mitad de ellas fueron originarias de la entidad federativa en la que se identificaron; 29% fue de una entidad distinta; y no se menciona la entidad del 21%. Las víctimas extranjeras (12%) provinieron de 28 países y la mayoría fueron mujeres (88%): Argentina, Bielorrusia, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Eslovaquia, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Hungría, Italia, Malasia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rumania, Rusia, Tailandia, Togo, Ucrania y Venezuela.¹³ En el informe no se menciona la nacionalidad de 4% de las víctimas.

En 2018 se reportó que de 822 víctimas, 566 (67.64%) fueron mujeres, con mayor frecuencia en el rango de edad de 15 a 17 años (21.02%) y 20 a 24 años (12.54%). Las víctimas hombres fueron 256 (32.36%), entre ellos la mayor frecuencia fue en los rangos de 10 a 14 años (20.31%) y de 15 a 17 años (19.53%). Cabe señalar que para ambos sexos el rango de edad *no especificado* también fue de las más frecuentes (18.37% en las mujeres y 21.88% en los hombres) (Cuadro 5).

Las cifras más recientes sobre víctimas que genera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (el Secretariado) del periodo de 2015 a abril de 2020 tienen un comportamiento irregular a la baja, sobre todo en los hombres. Según esta fuente, la cifra de víctimas en ese periodo fue de 3 913 (Cuadro 6). No obstante, ello no significa necesariamente que el delito descienda si se considera que también existe una cifra negra u oculta.

La opinión pública también es un atributo observable que indica la intensidad de la problemática de TdP. Una encuesta de 2014 informó que 80% de las personas encuestadas a escala nacional habían escuchado sobre el tema; de éstos, 97% contestaron que sí es un delito; asimismo, 52% de la población respondió que los niños son los más vulnerables para ser víctimas.

¹² CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2019*, Quinta Visitaduría, Programa contra la Trata de Personas, México, 2019, pp. 18-19.

¹³ *Ibid.*, p. 24.

CUADRO 5
*Víctimas de carpetas de investigación abiertas en 2018
 por rango de edad en México*

Rangos de edad	Mujeres		Hombres	
	Número de víctimas	Porcentaje	Número de víctimas	Porcentaje
Total	566	100.00	256	100.00
0 a 4	16	2.83	8	3.13
5 a 9	20	3.53	16	6.25
10 a 14	65	11.48	52	20.31
15 a 17	119	21.02	50	19.53
18 a 19	50	8.83	14	5.47
20 a 24	71	12.54	12	4.69
25 a 29	48	8.48	14	5.47
30 a 34	32	5.65	6	2.34
35 a 39	11	1.94	8	3.13
40 a 44	9	1.59	10	3.91
45 a 49	11	1.94	4	1.56
50 a 54	5	0.88	4	1.56
55 a 59	2	0.35	0	0.00
60 o más	3	0.53	2	0.78
No identificado	104	18.37	56	21.88

Fuente: elaboración con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia 2019.

CUADRO 6
Víctimas de trata en México (enero de 2015/abril de 2020)

Sexo	Total	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mujer	2 540	689	594	380	361	389	127
Hombre	805	385	56	91	133	118	22
No identificado	568	121	94	66	81	161	45

Fuente: elaboración con datos sobre víctimas del fuero común 2015-2020 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La percepción sobre quiénes fueron los principales responsables de la existencia del delito son: la sociedad (37%), el gobierno (29%) y las personas que lo cometen (13%).¹⁴

¹⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta telefónica nacional de opinión pública: trata de persona*, México, Cámara de Diputados, 2014.

INICIATIVAS Y ACCIONES

En México no se contaba con un instrumento específico para abordar la TdP. Así, en diciembre de 2000 México inició la trayectoria del asunto en el país al adherirse a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y a sus protocolos facultativos. El gobierno federal ratificó el decreto en marzo de 2003 y entró en vigor en el *Diario Oficial de la Federación* en abril.¹⁵ El asunto no se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio (2000-2006), posiblemente por la demora en la ratificación y porque no se logró una posición clara sobre los derechos humanos y la TdP.¹⁶ En ese año también se creó la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos de la Procuraduría General de la República (que cambió a Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos y sigue vigente en la estructura de la Fiscalía General de Justicia).

En el contexto mexicano se han expedido dos leyes federales en materia de TdP, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007 (abrogada) y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Ley General) de 2012. Esta última indica en su artículo 10 que la TdP es “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”;¹⁷ asimismo, establece “de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días de multa”.¹⁸ Se crearon comisiones contra la trata de personas en los ámbitos federal y estatal, muy pocas en el municipal, y sus resultados en general fueron reglamentaciones, acciones y programas de capacitación.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, “Decreto Promulgatorio del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril de 2003 [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697012&fecha=10/04/2003], fecha de consulta: 27 de diciembre de 2021.

¹⁶ Rafael Alberto Ruiz González, “Entre códigos de barras: la trata de personas”, tesis de licenciatura, El Colegio de México, 2016, p. 85.

¹⁷ Gobierno de México, “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2014 [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo71511.pdf], fecha de consulta: 12 de enero de 2021.

¹⁸ *Idem*.

Uno de los temas cercanos a la TdP –que fue el centro de atención nacional a inicios de 2005– fue la denuncia del abuso y pornografía infantil a través de la radio y televisión nacional con el trabajo de investigación de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro en Quintana Roo. No obstante, meses antes, en diciembre de 2004 los entonces senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscaron apropiarse del tema (en política pública se les denomina *explotadores de la política* a quienes tienden a ello). Promovieron una iniciativa de proyecto de decreto para expedir la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP) y adicionar la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LCDO) y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).¹⁹ La iniciativa se sustentó en estudios elaborados por organismos internacionales, de la sociedad civil y medidas legislativas elaboradas en otros países.

En marzo de 2007 acontecieron tres eventos para impulsar el marco jurídico y normativo del problema de trata. Uno fue la tipificación de la TdP en el país con un decreto que reformó, adicionó y derogó disposiciones del Código Penal Federal (CPF), del CFPP y de la LCDO en materia de explotación sexual infantil.²⁰ El segundo fue el exhorto en la Cámara de Senadores por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a las presidencias de las juntas directivas de ambas cámaras legislativas para que emitieran un dictamen sobre las iniciativas realizadas por los senadores del PRI y otra por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El tercero, el 12 de abril mediante un boletín del Centro de Derechos Humanos del Migrante A.C., firmado por un conjunto amplio de OSC,²¹ se solicitó a la Comisión de Justicia de la Cámara de

¹⁹ Proyecto de ley, “De los senadores Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y que adiciona la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales”, México [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/12/asun_1574910_20041209_1592517.pdf], fecha de consulta: 27 de marzo de 2022.

²⁰ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007.

²¹ María de la Luz Tesoro y Lourdes Godínez, “Aprueban decreto para la Ley sobre Trata de Personas”, *Cimac-noticias*, México, 26 de abril de 2007 [https://cimacnoticias.com.mx/noticia/aprueban-decreto-para-ley-sobre-trata-de-personas/], fecha de consulta: 2 de junio de 2020. Las organizaciones signantes fueron: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia; Centro de Derechos Humanos del Migrante; Frontera con Justicia; Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres; Academia Mexicana de Derechos Humanos; Red

Diputados que dictaminara el proyecto de ley para continuar con el proceso legislativo. La presión de las OSC hizo que dos semanas después se dictaminara el proyecto de ley, con modificaciones. De vuelta en la Cámara de Senadores, se aprobó el proyecto de decreto de la LPSTP, se expidió en noviembre.

El paso siguiente a la expedición de la LPSTP debió haber sido que el Ejecutivo Federal publicara en un término de 120 días hábiles el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (RPSTP), pero ello se tardó más de un año. El primer exhorto por el incumplimiento fue del Partido de la Revolución Democrática.

En junio de 2008, la entonces directora de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC por sus siglas en inglés), actores de la sociedad civil, de la administración pública y organismos internacionales participaron en el Primer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, donde se debatió el tema a escala regional. Asimismo, a mediados de ese año se creó en México la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).

En 2009 se publicó el RPSTP y se estableció la Comisión Intersecretarial, estructura organizativa encargada de dirigir la política en la materia y de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (PNPSTP), coordinar a las dependencias de la Administración Pública Federal, sensibilizar, capacitar, promover la investigación, y diseñar y llevar a la práctica un programa de repatriación para las víctimas de la trata de personas.

El PNPSTP 2010-2012 se publicó en enero de 2011,²² se alineó con otros instrumentos programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el eje “Estado de derecho y seguridad” y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 en sus metas sobre formación y actualización profesional de servidores públicos que estuvieran a cargo de la implementación de la LPSTP. Este programa operó menos de dos años y sus objetivos se centraron en conocer el contexto en el que se desarrolla la TdP; acciones preventivas

por los Derechos de la Infancia; Foro Migraciones, Incide Social; Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo; Democracia y Sexualidad; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Alianza Cívica y Sin Fronteras.

²² Secretaría de Gobernación, “Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 2011 [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011], fecha de consulta: 19 de marzo de 2022.

de capacitación; mejoramiento de la procuración de justicia mediante el establecimiento de medidas punitivas y la atención a víctimas.

En la Cámara de Diputados se creó la Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas (CELTP), después de que en julio de 2011 se publicaran las reformas a los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ello se le dieron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de TdP que establecieran los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

La CELTP presentó en 2011 la iniciativa para crear la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Ley General) que derogarían a la LPSTP. En septiembre del mismo año se creó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito como órgano descentralizado de la administración pública federal por decreto presidencial, que estableció la atención integral a las víctimas de alto impacto, que incluye a quienes lo fueron por trata de personas.²³

A finales de 2012, senadoras de la Comisión Contra la Trata de Personas (CCTP)²⁴ impulsaron la propuesta para crear la Conferencia Nacional de Legisladores contra la Trata de Personas (CNLTP), que tendría como propósito el trabajo conjunto, el intercambio de ideas, propuestas, experiencias y conocimientos para fortalecer el marco jurídico, así como la creación de un observatorio legislativo en la materia. La CNLTP está integrada por tres legisladores de cada entidad federativa, mismos que son designados por sus respectivas legislaturas, se conforma por una mesa directiva y tres comisiones sobre presupuesto, justicia y seguimiento. La CNLTP tuvo dos reuniones, en la segunda se sostuvo un encuentro con sobrevivientes en 2014, así como la discusión de retos, compromisos y reinserción social de las víctimas.

En abril de 2013 se publicaron los Lineamientos para la vigilancia y monitoreo de anuncios clasificados debido a que por esos medios se pueden enganchar personas y en septiembre se expidió el reglamento de la Ley General –casi dos años después de la entrada en vigor de la ley.

²³ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de septiembre de 2011 [https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2011&month=09&day=06], fecha de consulta: 29 de junio de 2020.

²⁴ La CCTP estuvo activa de 2012 a 2018, periodo en el que realizaron diversos foros, conferencias, propuestas legislativas y campañas.

El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (PNPSETPPAV) de 2014 realizó acciones de sensibilización, difusión de campañas, promoción para instituir comisiones locales u organismos similares, seguimiento en el ejercicio de sentencias e investigación del delito, aprobación de protocolos, lineamientos de operación de refugios y modelos de atención a víctimas.

En la Ley General no se plasman debidamente los medios –en cambio la ley de 2007 sí los consideraba necesarios para configurar la TdP. Con ello se modificó la forma de abordar penalmente el delito; ahora se persiguen también los delitos relacionados con alguna de las formas de explotación y se les puede tipificar como TdP. Con ello se procesa a tratantes y a explotadores.²⁵ Es decir, la TdP se configura con las conductas de los presuntos perpetradores, con la explotación o con ambas. En la Ley General los medios se mencionan particularmente para la explotación sexual y el trabajo forzoso, para las demás formas de explotación es un agravante de la sanción penal hasta en una mitad de lo establecido.

Uno de los asuntos que más polarización ha causado es el tema del consentimiento contenido en el Protocolo de Palermo, que establece:

[...] en las infracciones relacionadas con la trata debe existir cierto ánimo o intencionalidad de ejercer la explotación sobre la víctima [...] reconociendo como práctica delictiva la inducción, la complicidad o la tentativa [...] En los supuestos de trata no existe consentimiento de la víctima, o bien está sujeta a error [...] la existencia del consentimiento es irrelevante si se ha recurrido a cualquier medio de los enunciados. Y, en el caso de los menores [...] ni siquiera se tienen en cuenta los medios empleados sino [...] el ánimo de explotar.²⁶

Ello generó un debate en torno al trabajo y comercio sexual que tomó dos posturas: una es catalogada como abolicionista, que impulsa la Coalición contra la Trata de Mujeres (CATW por sus siglas en inglés), la cual sostiene que cualquier tipo de prostitución es forzada porque implica el sometimiento y objetivación de la mujer, incluso cuando aquélla haya dado su aprobación

²⁵ UNODC, *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata...*, op. cit., p. 35.

²⁶ Mirentxu Jordana Santiago, “La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza / The Fight Against Human Trafficking in the EU: The Challenges to Cross-Border Criminal Justice Cooperation”, *CIDOB D’Afers Internacionals*, 2015, p. 63 [http://www.jstor.org/stable/43694841], fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

o se haya involucrado de manera voluntaria. Por el contrario, la segunda postura es la reglamentarista, que promueve la Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (GAATW por sus siglas en inglés), con sede en Tailandia, desde la cual se argumentó que las mujeres tienen la capacidad para decidir de manera consciente involucrarse en actividades del comercio sexual de manera libre y que –para protegerlas de cualquier riesgo– es necesario que estas actividades sean reguladas por los Estados, brindándoles seguridad, prestaciones y servicios que podrían recibir en cualquier otra actividad laboral.

En México se pueden identificar actores de la sociedad civil que buscaron impulsar posiciones sobre la TdP y el trabajo sexual. Durante 2016, la Coalición para la Abolición del Sistema Prostituyente se opuso a que se reconociera el trabajo sexual; por el contrario, la Brigada Callejera de Apoyo “Elisa Martínez” y la “Red Mexicana de Trabajo Sexual” apoyaban la despenalización del trabajo sexual.²⁷

En el país se identifican dos tipos de factores que favorecen la TdP: individuales (baja autoestima, bajos niveles de escolaridad, falta de información, pobreza y características socioeconómicas, discapacidad, violencia familiar, discriminación y adicciones)²⁸ y sociales o estructurales (falta de empleo, inestabilidad macroeconómica, violencia social y discriminación, demanda de turismo sexual, migración²⁹ y usos y costumbres de algunas comunidades).

Las iniciativas legislativas y de reforma en torno a la TdP fueron encaminadas para perseguirla y sancionarla, para respetar los derechos de las víctimas y la reparación del daño. Es decir, en la ley de 2007 el gobierno mexicano determinó a la TdP como la presencia de crimen antes que como una violación a los derechos humanos. Con ello se identificaron las formas de reclutamiento, traslado y explotación o extracción de órganos y se definió a la TdP “como un problema de criminalidad, [es por ello] que la agenda se [formuló] con miras a la tipificación del delito, a la sanción y a la reparación del daño de las víctimas”.³⁰

²⁷ Anayeli García Martínez, “No criminalizar a mujeres en situación de prostitución y combatir la trata”, *Cimac Noticias*, México [https://cimacnoticias.com.mx/noticia/no-criminalizar-a-mujeres-en-situacion-de-prostitucion-y-combatir-la-trata/], fecha de consulta: 7 de julio de 2019.

²⁸ UNODC, *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata...*, op. cit., p. 79.

²⁹ Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, México, CEIDAS, 2010, pp. 7-8.

³⁰ Flérida Guzmán Gallangos, “La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género”, p. 262, en Rodolfo Casillas Ramírez, *Rostros diversos de la trata de personas en México...*, op. cit.

La prevención y el trabajo conjunto de los sectores del gobierno se plantearon como los medios que ayudarían a generar soluciones, además de dar una carga de responsabilidad a los usuarios del comercio sexual. En ese sentido, la no existencia de un marco legal suficiente para atender y sancionar la TdP orientó la hipótesis de acción pública para especificar el paquete de soluciones a partir de la promulgación de una ley.

Los gobiernos buscaron atender una variedad de conductas y posibilidades sobre lo que se entendería como TdP y otras actividades delictivas conexas, y sus expresiones y antecedentes de los últimos siglos, como la esclavitud, el comercio sexual, trabajos forzados, servidumbre, extracción de órganos, matrimonios forzados, entre otros. Por ejemplo, el caso del comercio sexual se formuló como explotación con la afirmación de que la “prostitución es el combustible de la trata”.³¹

Además, la expansión del asunto se llevó a ciertos grupos nacionales e internacionales debido al énfasis migratorio que se desprendió del Protocolo de Palermo, por lo que se impulsaron acuerdos de entendimiento relacionados con la TdP y la migración con países de América Latina y con Estados Unidos en 2004; sin embargo, no hay información disponible respecto del avance de estos instrumentos; asimismo, se buscó construir una red de apoyo para atender integralmente a víctimas en las fronteras norte y sur del país.³²

A partir de la aplicación de un análisis de agenda de la TdP con los modelos de *iniciativa externa y movilización*,³³ se observó que el asunto entró a la agenda formal en los primeros años de este siglo; sin embargo, no fue prioritario y se encontraba fuera de la agenda pública, es decir, fuera de la atención de la sociedad en general. La trata de personas es un caso típico de entrada a la agenda que formula una hipótesis de acción pública que se explica a partir de la variable “inexistencia de un marco legal” suficiente para legislar sobre el asunto.

³¹ US State Department, *The Link between Prostitution and Sex Trafficking*, Estados Unidos, 2004 [https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rls/38790.htm], fecha de consulta: 27 de junio de 2020.

³² Rafael Alberto Ruiz González, “Entre códigos de barras: la trata de personas”, *op. cit.*, p. 86.

³³ El modelo de *iniciativa externa* identifica y explica el proceso por el cual algunos problemas que emergen de entre grupos no gubernamentales se amplían lo suficiente para alcanzar en un primer momento la agenda pública y posteriormente la agenda formal. El modelo de *movilización* explica cómo aquellos problemas que se inician dentro del gobierno son tratados por los tomadores de decisiones de manera estratégica para impulsar su implementación y expansión como tema de la agenda formal hacia tema de agenda pública. Para una revisión exhaustiva véase Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, 1976, pp. 126-138.

A manera de resumen, los anexos 1 y 2 muestran el recorrido normativo de los instrumentos y los organismos nacionales en la materia que se conformaron para atender la trata de personas.

AVANCES LIMITADOS

En la segunda mitad de 2019 se realizaron foros y paneles en el marco de las medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la TdP y para comenzar los trabajos de diseño del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2019-2024 (PNPSETPPAV). En estos eventos participaron actores destacados en la materia y se elaboraron documentos de trabajo y memorias, el panel “trata de personas en el contexto migratorio actual”, se realizó en la sede de la Secretaría de Gobernación (Segob) y el “Foro Estrategias para la Garantía de los Derechos Humanos en Materia de Trata de Personas” en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. No obstante, se observa un retraso importante en la elaboración del mencionado Programa.

Otro de estos avances se identifica en el enfoque del problema hacia niñas, niños y adolescentes (NNA) por ser un sector de la población con mayor registro de víctimas. En el Cuadro 5 se presentó el número de víctimas con porcentajes, donde –si consideramos los rangos que van de 0 hasta 17 años como NNA– se observa que representan 42.09% de las víctimas.

De acuerdo con cifras sobre víctimas del fuero común del periodo 2019 al 31 de octubre de 2021, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Secretariado), el delito de TdP aumentó ligeramente cada año; en 2019 hubo 668 víctimas, en 2020 fueron 675, y hasta el 31 de octubre de 2021 se registraron 638.³⁴ En la primera mitad del sexenio se observa que la erradicación del problema está lejos de resolverse.

Para tratar de dar respuesta al problema con un enfoque hacia NNA y la TdP con fines de explotación sexual, se impulsó una línea específica en el Plan de acción 2019-2024 de México en la alianza global para poner fin a la violencia contra los niños y adolescentes. En el marco de este plan se llevaron a cabo reuniones con distintos actores públicos, privados y sociales, y se presentaron

³⁴ Secretariado, “Datos abiertos de incidencia delictiva”, México, 2021 [<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2021.

medidas que aún están por definirse, como el Protocolo de Identificación, Atención y Alerta del Abuso y Explotación Sexual en contra de Niñas, Niños y Adolescentes (Protocolo Idatal) de la Guardia Nacional. El plan de trabajo para abordar la línea de acción específica para este tema sólo prevé sensibilizar, capacitar a funcionarios públicos y a la sociedad en general.³⁵

El impulso de las alianzas con países de Centroamérica para diseñar estrategias regionales de prevención se realizó en la Primera Reunión presencial de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes;³⁶ esto es un primer avance, y es deseable que se extienda al resto de los países que conforman la región latinoamericana.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (PNDH) incorporó a la TdP como parte de la atención a las víctimas y para prevenir el delito; no obstante, el énfasis contenido está en sensibilizar y difundir la promoción de la cultura de respeto a los derechos humanos, así como incentivar las denuncias en general y en las empresas turísticas, de transporte y comunicación en particular.³⁷ En la meta del objetivo prioritario –“asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos”– se busca reducir la tasa de incidencia delictiva de un conjunto de delitos seleccionados en los que se encuentra la TdP.³⁸ Sin embargo, al no señalarse tasas específicas por tipo de delito, edad y sexo no es posible avanzar en las características profundas del problema.

Con el decreto que expide la Ley de la Fiscalía General de la República (FGR) de mayo de 2021,³⁹ se ajustaron disposiciones de diversos ordenamientos,

³⁵ Segob, “Plan de acción 2019-2024 de México en la alianza global para poner fin a la violencia contra la niñez. Primer informe semestral 2021”, México, 2021 [<https://www.gob.mx/sipinna/documentos/documentos-plan-de-accion-de-mexico-alianza-global-para-poner-fin-a-la-violencia-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-onu>], fecha de consulta: 3 de noviembre de 2021.

³⁶ Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2019, p. 95 [<https://lopezobrador.org.mx/primer-informe-de-gobierno/>], fecha de consulta: 2 de noviembre de 2021. Los países participantes fueron Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

³⁷ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de diciembre de 2020 [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607365&fecha=10/12/2020#gsc.tab=0], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2021.

³⁸ Los delitos son: homicidio, feminicidio y lesiones; secuestro, tráfico de menores, raptó y otros delitos que atentan contra la libertad personal; corrupción de menores, trata de personas y otros delitos que atentan contra la sociedad.

³⁹ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman,

en la estructura se mantiene la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra). En la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (abrogada), la Fevimtra estaba bajo el cargo de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, con este cambio se resalta la función y organización para atender la TdP. El decreto mantiene la capacidad de voz y voto de la FGR en la figura de la Comisión Intersecretarial, por medio de un representante y no de un titular como las demás dependencias del gobierno central.

En marzo de 2021 se reactivó el Subgrupo Binacional de Política de Drogas integrado por México y Estados Unidos, en el que se abordaron temas relacionados con la delincuencia organizada y la TdP, y se impartieron conferencias de prevención de explotación sexual y laboral. El énfasis de este mecanismo se enmarca en la TdP como consecuencia del crimen organizado, sin embargo, aquélla no sólo se produce como consecuencia de éste.

En el tercer informe de gobierno del sexenio se presentaron tasas de incidencia del delito de TdP por cada 100 000 habitantes, la cual es de 0.5 para los periodos de 2019 y 2020 consecutivamente,⁴⁰ esto significa que de cada 200 000 mil personas una fue víctima de alguna de las 11 formas de TdP que se establecen en la Ley General. La publicación de tasas específicas de este fenómeno representa un avance y atención al problema, a pesar de la cifra negra que no se considera en los informes y que por lo regular suele ser mayor.

RETROCESOS

Entre los retrocesos de mayor impacto social se encuentra la disminución del presupuesto para las OSC, si bien se hicieron excepciones para otorgar recursos a aquellas que operan refugios para mujeres víctimas de violencia, las organizaciones que se dedican a la investigación y capacitación de estos temas fueron fuertemente afectadas. Decisiones más acertadas sobre el trabajo de las OSC deberían dirigirse a fortalecer las capacidades de investigación de

adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2021 [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2021.

⁴⁰ Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2021, Anexo estadístico, p. 72 [<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/tercer-informe-presidente-andres-manuel-lopez-obrador>], fecha de consulta: 2 de noviembre de 2021.

los fenómenos sociales indeseables de la sociedad y a evaluar y mejorar el trabajo que realizan.

En comparación con la administración federal anterior, en la actual se observa el retraso de un año para elaborar y publicar el PNPSETPPAV. Es decir, el sexenio anterior se retrasó dos años en publicar el programa correspondiente, mientras que en el actual son tres.

En cuanto a la obligación de elaborar informes se presentan omisiones, no se cuenta con ningún informe de trabajo. Los informes que se tienen al respecto de la Comisión Intersecretarial corresponden a la administración federal del sexenio anterior, estos son los de 2013 a 2017. Un problema de estos informes es la insuficiencia de metas e indicadores para los objetivos y actividades que se realizaron —cuatro indicadores para cada año—, los cuales mostraron los números de capacitaciones, sentencias y protocolos de actuación y avances en diseño de sistemas de información. Asimismo, la información pública sobre los informes de la Secretaría de Gobernación en la Plataforma Nacional de Transparencia sólo muestra el segundo informe de labores.

Desde un punto de vista, el incremento de registros del delito muestra que los esfuerzos del gobierno para cambiar el entorno social adverso de violencia y violación a los derechos humanos son débiles e insuficientes.⁴¹ En el primer trienio de la administración federal no se tiene disminución en el número de víctimas por año.

RETOS

Las administraciones presidenciales del periodo 2000 a 2018 dejan a la actual una importante labor para cumplir con los 10 instrumentos para atender la TdP en el país.⁴² Cuenta de ello lo proporciona la Auditoría 302-DS que realizó la Auditoría Superior de la Federación durante 2018 con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría de Gobernación, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de la FGR en cuanto a prevención, atención y procuración de justicia para reducir la impunidad sobre este delito. Los resultados anunciaron deficiencias, tales como omisiones y ausencias

⁴¹ Hispanics in Philanthropy, *Trata de personas en México 2. Segunda mirada desde las organizaciones de la sociedad civil*, México, 2021.

⁴² Los indicadores son: 1) Cuenta con una Comisión Interinstitucional; 2) Participación de los estados en la Reunión de la Comisión Intersecretarial; 3) Marco Normativo en materia de trata; 4) Armonización Normativa; 5) Sistemas de Información; 6) Transmisión de información; 7) Sensibilización; 8) Difusión; 9) Modelo; y 10) Fondo para víctimas.

de protocolos y recursos económicos; así como el incumplimiento de crear un sistema nacional de información en la materia.⁴³ En el nivel de gobierno estatal los resultados fueron heterogéneos, en el nacional se registró una media de 5 en una escala de 0 a 10 sobre el cumplimiento de instrumentos para atender la TdP. Michoacán, San Luis Potosí y Veracruz fueron los estados mejor calificados en el cumplimiento con ocho indicadores. Los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro y Sonora obtuvieron una calificación intermedia de 5; y la calificación menos favorable fue para Baja California e Hidalgo, con el cumplimiento de dos indicadores.

Otro de los retos es visibilizar lo que implica la trata y evitar el enganche. Muchas veces las víctimas no se reconocen como tal, se requieren acciones preventivas de esos momentos. Se debe trabajar en mejorar las condiciones estructurales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la construcción de bases materiales y de autonomía, así como en el fortalecimiento de capacidades institucionales y la profesionalización.

La capacidad de voz y voto, esencial en la formulación de la política contra la TdP en la Comisión Intersecretarial, se le proporciona a actores que no han tenido capacidad de decisión –como la CNDH, las organizaciones civiles o expertos–, y permitiría un margen de influencia –reducido pero importante– para incorporar perspectivas integrales para hacer frente al problema. Una propuesta para impulsar la integralidad de los trabajos en la materia es reformar la participación de la toma de decisiones de la Comisión Intersecretarial a partir de cinco “sillas” de votación de los sectores y subsectores clave. El propósito de la propuesta es modificar el arreglo institucional que equilibre la inclusión de actores clave para formular visiones y estrategias más abarcadoras, por ejemplo, en contextos de comunidades indígenas o sobre los derechos humanos. Desde el enfoque del *incrementalismo* de Lindblom, esta modificación representa un ajuste gradual al otorgar capacidad de voto para dichas instituciones.

La propuesta intercede para generar un cambio de lógica en la forma en que se toman decisiones desde la Comisión Intersecretarial; se manifiesta que en vez de sólo agregar instituciones a esta estructura que gestiona el problema, se creen espacios de votación con pesos específicos, mismos que pueden conformarse con más de una institución.

Estos espacios de decisión considerarían dos principios de votación, absoluta para asuntos generales y calificada para la aprobación del PNPSETPPAV.

⁴³ Auditoría Superior de la Federación, “Auditoría 302-DS”, México, 2019 [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/documentos/informegeneral/Informe_Jun2018_CP.pdf], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.

En el principio de votaciones se propone además una votación doble, con la que cada integrante de la comisión cuente con dos votos para emitirlos a favor o en contra para la aprobación de asuntos; con ello se esperaría generar un espacio con mayor alcance para el ajuste mutuo de intereses entre los participantes, y donde un representante para cada silla tendría el voto de calidad en situaciones de empate. De acuerdo con la relevancia de los sectores clave, los espacios y la ponderación del poder de decisión se sugiere que correspondan como indica el Cuadro 7.

CUADRO 7
Propuesta de reforma para votaciones de la Comisión Intersecretarial

Espacios	Capacidad de decisión (porcentaje)
Silla del Poder Ejecutivo Federal (conjunto de instituciones como las secretarías de Estado)	25
Silla de las mujeres (Instituto Nacional de las Mujeres)	20
Silla de la CNDH	20
Silla de la sociedad civil (organizaciones, expertos, instituciones académicas)	20
Silla del Poder Judicial Federal (FGR, Poder Judicial de la Federación)	15

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito del sector público federal se requiere institucionalizar agendas para prevenir la TdP con objetivos, estrategias y evaluación de resultados de corto, mediano y largo plazo para asegurar la continuación de atención al problema a pesar de las renovaciones de gobierno de cada seis años.

El arreglo institucional de hegemonía del enfoque de seguridad debe ampliarse en la estructura de la Comisión Intersecretarial a partir de alternar los cargos de su presidencia y secretaría técnica del anclaje institucional para dar espacio a otras perspectivas sectoriales como los derechos humanos, el desarrollo social y económico. Al ampliar el paradigma y actualizar el impulso de las alianzas con gobiernos y sectores sociales nacionales e internacionales se podrán entender y articular estrategias desde una perspectiva regional sobre las causas y especificidades del problema. Con ello se estará en posibilidades de

dirigir con claridad la política pública a pesar de la multiplicidad y complejidad del fenómeno delictivo en sus formas de enganche y explotación.

Se requiere aumentar la capacidad y número de refugios para las víctimas, en 2019 se contabilizaron diez refugios, nueve albergues y una casa de transición en 12 estados de la república (de éstos sólo el refugio de la Fevimtra es especializado para víctimas de TdP).⁴⁴ Se deben mejorar las capacidades para procesar y procurar la justicia en el país; en 2018 se cometieron 33 millones de delitos, en los que uno de cada 10 fue denunciado.⁴⁵

CONCLUSIONES

El arreglo institucional de la Comisión Intersecretarial no permite la participación efectiva de actores clave para generar alternativas de solución a la TdP. El anclaje institucional y administrativo y el liderazgo en la Comisión Intersecretarial recae en un actor, la Secretaría de Gobernación. Hay una prevalencia del enfoque de seguridad en vez de extenderlo hacia otras perspectivas como el desarrollo social o económico, en las que instituciones como la CNDH, el Inmujeres, OSC o expertos realicen suplencias para presidir las sesiones.

El conjunto de estrategias preventivas de la actual administración y de anteriores se reducen en su mayoría en la reproducción de campañas internacionales y no de acciones específicas. Estas campañas pocas veces llegan a la realidad de las mujeres o de las personas más susceptibles de ser captadas o enganchadas. Esto refleja la poca capacidad creativa de las instituciones para diseñar estrategias preventivas que construyan autonomía en la vida de las personas. Es importante considerar a la TdP como la privación del plan de vida de las personas para ser utilizadas como objetos.

En las reuniones de la comisión —que deberían ser presididas por los titulares de las dependencias—, por lo general asisten funcionarios que en ese momento se enteran de los asuntos que se revisaron y que además carecen de profesionalización y especialización en la materia.⁴⁶ Ello dificulta el seguimiento de los trabajos de articulación y formulación de acciones. Para

⁴⁴ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de trata de personas en México 2019*, México, CNDH, 2019, p. 118 [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/DIAGNOSTICO_SITUACION_TDP_2019.pdf], fecha de consulta: 2 de noviembre de 2021.

⁴⁵ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024”, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Comunicación personal de la doctora Urenda Queletzú Navarro Sánchez, investigadora y experta en el tema de trata de personas, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

dar continuidad a los trabajos de la comisión no es suficiente que se instalen las comisiones si no se elaboran los programas institucionales. Éstos deben articular las acciones, contar con presupuesto y mecanismos de evaluación.

Por otra parte, la implementación de la política por lo regular se vale de elementos de gestión que reducen los resultados de la política a “productos”. Para algunos casos, esto puede resultar útil; por ejemplo, a partir de un indicador que refleje el incremento de número de años de escolaridad de una localidad es un producto razonable, pero es más complejo tratar de medir cuántos casos o posibles casos de TdP se previnieron o erradicaron con determinado número de capacitaciones, pláticas o con las llamadas “campanas aéreas” en cierta localidad. Ante ello, se considera importante realizar mayores esfuerzos e investigación para evaluar los resultados y en general la política en la materia. Con ello se puede estar en posibilidades de influir en otros aspectos para tomar decisiones, asegurar la calidad y aumentar la capacidad para generar consensos o pactos para asignar recursos públicos. Uno de los desafíos en la etapa de evaluación es lograr que los resultados puedan utilizarse para ser vinculados con el presupuesto público y así garantizar que se cuente con los recursos suficientes.

Finalmente, a la situación adversa que ya sufrían las personas víctimas de TdP se sumaron factores de mayor vulnerabilidad a raíz de las medidas de distanciamiento social para reducir los contagios por covid-19. Ante esta o cualquier otra contingencia futura, es importante consolidar la integridad de la política en materia de TdP. Se requiere de ello más que de las acciones para visibilizarla con campañas masivas en el marco del Día Mundial contra la Trata de Personas, el 30 de julio, en las que se coordinan –por lo general– las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, y Turismo, así como la FGR, la UNODC, gobiernos locales y el Indesol. Estas “campanas aéreas” de carácter internacional no son específicas para el contexto mexicano. Es necesario que se pongan de acuerdo todos los sectores responsables de realizar prevención para desarrollar una sola campaña, una sola sensibilización, en vez de que cada sector e instituciones hagan su propia campaña.

ANEXO 1

Instrumentos normativos en materia de trata de personas en México

Instrumento	Año	Sigla/nombre común
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	2000	Protocolo de Palermo
Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	2008	Fevimtra
Unidad Especializada en Investigación del Tráfico de Menores, Personas y Órganos*	2008	UEITMPO
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos**	2012	Ley General
Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018***	2014	PNPSETPPAV
Reglamento para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	2014	RPSETPAV

*Antes operaba la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos.

** Esta ley abrogó la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas de 2007 y su reglamento.

*** Antes estuvo en operación el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas 2010-2012.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2

Organismos nacionales en materia de trata de personas

Comisión Intersecretarial	Estructura encargada de coordinar las acciones de las instituciones que la integran para elaborar y poner en práctica el programa nacional y los programas permanentes y prevenir, proteger, atender y asistir a las víctimas. Se integra por 25 instituciones, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos (artículos 85 y 86 de la Ley General).
Comisión Especial para la Lucha contra la Trata de Personas de 2011 (CELTP)	Organismo de la Cámara de Diputados compuesto por una presidencia, dos secretarías y nueve diputados para legislar en materia de TdP sobre tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
Comisión Contra la Trata de Personas de 2012 (CCTP)	Organismo de la Cámara de Senadores integrado por una presidencia, dos secretarías y dos senadores para legislar en materia de TdP, revisar la política exterior en relación con la TdP e impulsar las políticas públicas.
Conferencia Nacional de Legisladores contra la Trata de Personas de 2012 (CNLTP)	Instancia permanente de diálogo, acuerdo y voluntad política para armonizar la legislación en la materia mediante la coordinación entre legisladores estatales y federales. Se integra por tres legisladores de cada entidad federativa.

Fuente: elaboración con base en la LPSTP, el RPSTP, la Ley General y el RPSETPAV.