

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES Y PROGRAMAS EN
MATERIA DE TRATA DE PERSONAS PARA PREVENIR, SANCIONAR Y
ERRADICAR ESTOS DELITOS EN MÉXICO:
EL CASO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

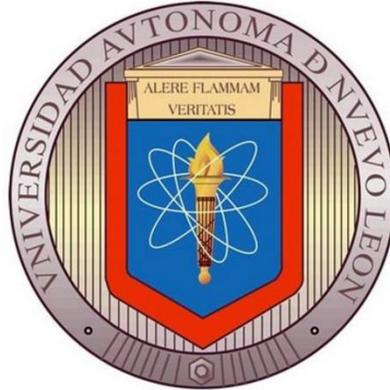
PRESENTA

LIC. ARMANDO MOCTEZUMA SUÁREZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

MAYO, 2016

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES Y PROGRAMAS EN
MATERIA DE TRATA DE PERSONAS PARA PREVENIR, SANCIONAR Y
ERRADICAR ESTOS DELITOS EN MÉXICO:
EL CASO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

**PRESENTA
LIC. ARMANDO MOCTEZUMA SUÁREZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

**COMITÉ TUTORAL
DIRECTOR: DR. ARUN KUMAR ACHARYA
CODIRECTORA: DRA. MARÍA DE JESÚS ÁVILA SÁNCHEZ**

MAYO, 2016

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa, Minerva, por su optimismo e incondicional compañía y apoyo, y mi hija, Emilia, por aguantar mis ausencias durante las largas horas de trabajo involucradas en esta investigación; ellas son mi sustento, mi motor y mi guía.

A mi madre, Eréndira, servidora pública ejemplar y la mujer que más admiro.

A mi padre, Armando, por brindarme su oportuno consejo.

A mi hermana, Citlalli, quien de un modo u otro siempre supo que la academia se convertiría en mi carrera.

Al maestro Francisco Gómez Ontiveros y al maestro Abel Garza Ramírez, entrañables amigos e incondicionales colegas, cuyas observaciones teóricas y metodológicas me ayudaron a superar cada barrera presentada.

A la directora del Instituto de Investigaciones, la Dra. Maria Luisa Martínez Sánchez, por su liderazgo al frente de la institución donde me he desarrollado y por sus observaciones para la mejora de mi trabajo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por los recursos necesarios para la investigación.

Al Dr. Arun Kumar Acharya, quien me brindó todas y cada una de las oportunidades a su alcance para enseñarme y formarme como investigador; por ser profesor, colega y un amigo, al que debo mi crecimiento profesional.

Todas estas personas creyeron en mí, aún en los momentos en que ni confié en mí.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
Justificación.....	7
Planteamiento del objeto de estudio.....	9
Pregunta de investigación	10
Objetivo General	10
Hipótesis	11
Metodología	11
CAPÍTULO I.....	13
MARCO CONCEPTUAL DE TRATA DE PERSONAS Y SUS VARIABLES ASOCIADAS	13
1.1 Historia y antecedentes del concepto	14
1.2 Elementos de la trata de personas	16
1.2.1 Migración forzada	19
1.2.2 Vulnerabilidad	22
1.2.3 Explotación	24
1.2.4 Violación a los derechos humanos.....	26
1.2.5 Actividad criminal	29
1.3 Trata de Personas en México.....	30
1.4 Marcos nacionales e internacionales para atender la trata de personas.....	35
1.5 La trata de personas en Nuevo León.....	45
CAPITULO II.....	50
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDER LA TRATA DE PERSONAS	50
2.1 Las Políticas Públicas.....	51
2.2 El análisis de las políticas públicas.....	56
2.3 Marcos de análisis para las políticas públicas	58
2.3.1 El meso análisis de las políticas públicas.....	60
2.4 Propuestas de evaluación o clasificación de las respuestas de los gobiernos.....	63
2.4.1 Las "Perspectivas de tráfico de personas en México"	64
2.4.2 Índice 3-P de evaluación de políticas para atender la trata de personas.....	66
CAPÍTULO III.....	71
LAS LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO Y SU IMPLEMENTACIÓN EN NUEVO LEÓN	71

3.1 La Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas.....	71
3.2 El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018	78
3.2.1 Objetivo 1: Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo.....	80
3.2.2 Objetivo 2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas	81
3.2.3 Objetivo 3. Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas	83
3.2.4 Objetivo 4. Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas	83
3.3 Desempeño y cumplimiento de 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 durante el año 2014	84
3.3.1 Desempeño en la investigación y la procuración de justicia en materia de trata de personas.....	84
3.3.2 Cumplimiento en la atención a la víctima	86
3.3.3 Acciones en materia de prevención	88
3.4 Marcos jurídicos y políticas públicas para atender la trata de personas en el Estado de Nuevo León.....	90
3.4.1 Políticas públicas para atender la trata de personas en Nuevo León: Aplicación del Programa Nacional en la entidad	91
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA.....	104

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado de personas es un fenómeno que ha cobrado particular interés a partir de la última década como uno de los problemas acaecidos en todo el globo, donde cientos de millones de personas se encuentran bajo condiciones cercanas o muy parecidas a la esclavitud antigua (Organización internacional para las Migraciones, 2011). En ese trasfondo, la Organización de las Naciones Unidas y la Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional definen, a través del Protocolo de Palermo, a la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (ONU, 2000:44-45).

El tratado fue ratificado por México en el 2003 (SEGOB, 2003) lo que tradujo en la promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el año 2007, abrogada y sustituida en el Diario Oficial por 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 el 14 de junio de 2012 y reformada (CDHCU, 2012).

Las investigaciones hechas sobre personas en situación de trata han encontrado que las poblaciones vulnerables, es decir, aquellas en condiciones de precariedad económica y marginación social, están en mayor riesgo de ser víctimas de tratantes (Montiel, 2011). Lo anterior se afirma al encontrarse que las víctimas son en un 70% mujeres, niñas y niños, quienes por lo común provienen de contextos definidos por la falta de acceso a educación y oportunidades (Acharya, 2009a).

Desde la perspectiva de la sustentabilidad social, la trata de personas amenaza la integración y formación de sociedades estables seguras y justas, basadas en la promoción y protección de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas vulnerables (Organización Internacional del Trabajo, 2007: 7).

Para hacer frente a este problema y en congruencia con la ratificación del Protocolo de Palermo y la promulgación de leyes específicas, el gobierno mexicano ha formulado el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018 (SEGOB, 2014). Este documento contiene los objetivos a partir de los cuales las políticas públicas de trata de personas serán diseñadas e implementadas, así como los indicadores para cada uno. Dichos objetivos e indicadores son los siguientes:

Indicadores por objetivo del PNPSEDMTPPAVD

Objetivo	Indicador
Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo	Porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas
Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas	Porcentaje de entidades federativas que cuentan con un protocolo en materia de atención a víctimas de trata de personas.
Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas	Porcentaje de consignaciones hechas por el delito de trata de personas
Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas	Porcentaje de avance en el diseño e implementación del sistema informático para integrar datos asociados a la trata de personas

Fuente: 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, SEGOB, 2014: 18

Justificación

La trata de personas es entendida como un crimen y a la vez una causa y efecto de la violación a los derechos humanos (Rijken & de Volder, 2009, pág. 52; Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization, 2011, pág. 21). Chuang (2006) señala que tanto a nivel global como local los gobiernos se muestran reacios a ver la trata de personas como un problema donde la migración, la pobreza, la discriminación y la violencia de género se ven involucradas; es más bien definido como una cuestión de “ley y orden” y requiere por tanto de una respuesta de justicia criminal. Ello conlleva, de acuerdo a la misma autora, al abandono de la protección de la víctima y a dejar el área de la prevención en un plano meramente discursivo cuya política se centra en la concientización más que la erradicación de las causas de raíz.

Por lo anterior, y en base a la obligación de los Estado nación de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos (Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee Agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization, 2011), evaluar el desempeño de las políticas encaminadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales entre otros tanto a corto como largo plazo, se vuelve necesario para determinar la efectividad y eficiencia del gobierno para reducir los factores de vulnerabilidad para ser víctima de trata de personas, así como de otros fenómenos que afectan la formación de sociedades equitativas, justas y sustentables. Esta obligación respecto a los derechos humanos hace responsable al Estado nación de brindar protección a las víctimas de trata de personas (Global Alliance Against Trafficking in Women, 2001).

Sin embargo, la existencia y persistencia de la trata de personas en México sugiere una falla en la protección y cumplimiento de los derechos mencionados. Al mismo tiempo, y partiendo de la concepción de la trata de personas como un crimen, es un deber de los gobiernos impartir justicia y administrar castigo a quienes cometen dicho crimen (Global Alliance Against Trafficking in Women, 2001). A estas dos actividades, protección de la víctima y procuración de justicia, debe sumarse la de la prevención con el fin de establecer una política integral para atender la trata de personas de acuerdo a los estándares internacionales (U.S. Department of State, 2010).

Recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas han establecido como una de sus metas la erradicación de la trata de personas para el

año 2030. Esto obedece al Objetivo 5 sobre Igualdad de Género en su meta 2 donde se plantea “Eliminar todas la formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. Así también para el Objetivo 8 sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico en su meta 7 establece “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”. Al mismo tiempo el Objetivo 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas en su meta 2 indica “Poner fin al maltrato infantil, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños”.

Para esta investigación se analizarán los tres aspectos: preventivo, de procuración de justicia y de protección a las víctimas de la política pública de trata de personas.

Planteamiento del objeto de estudio

Con base a las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en cumplimiento del mismo, el gobierno federal ha publicado 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 (PNPSEDMTPPAVD) 2014-2018 (SEGOB, 2014), y el cual contiene una serie de objetivos, estrategias y líneas de acción armonizadas con las metas, objetivas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

Pregunta de investigación

¿Está la política pública de trata de personas de México 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 (PNPSEDMTPPAVD), adecuadamente diseñada para cumplir con los aspectos preventivos, de procuración de justicia y de protección a las víctimas?

Objetivo General

Analizar, explicar y evaluar la política pública de trata de personas establecida por el Estado mexicano en 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.

Objetivos Específicos

1. Analizar los conceptos de trata de personas y sus variables asociados, así como la interacción y dinámica de los elementos.
2. Estudiar los conceptos de políticas públicas y sus diferentes formas de evaluación para determinar el método más adecuado para su análisis de acuerdo a las particularidades con la trata de personas.
3. Analizar y evaluar la implementación de la política pública de trata de personas 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 en la entidad federativa de Nuevo León.

4. Generar una propuesta de recomendación útil para el gobierno federal para la implementación de la política pública de prevención de trata de personas.

Hipótesis

La política pública de trata de personas contenida en 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, se encuentra insuficientemente definida y estructurada respecto a la complejidad del problema, lo cual causa un inadecuado diseño para el cumplimiento en la prevención del delito, así como en la procuración de justicia y la protección a las víctimas de trata.

Metodología

Con el propósito de cumplir con los objetivos y comprobar las hipótesis fue necesario establecer un contraste entre el fenómeno y la respuesta gubernamental a este, expresado en las leyes y programas.

Como primer paso se realizó una revisión bibliográfica para comprender los elementos y dinámicas del fenómeno de la trata de personas de forma general. Esta revisión abarcó las teorías que comúnmente explican la trata de personas, como lo son la migración, los derechos humanos y para el caso de esta investigación, género. En función de esta primera exploración se definieron otros elementos involucrados en el fenómeno para construir un marco explicativo propio. Posteriormente se procedió a encontrar las particularidades del fenómeno en el contexto de México y en el de la

entidad federativa de Nuevo León, mediante la consulta de trabajos de investigación ya existentes

Para la parte del análisis de las políticas públicas encaminadas a atender la trata de personas, se estableció primeramente un punto de partida para entender un objeto de estudio el cual cuenta con una amplia gama conceptualizaciones y enfoques, no solo en su definición sino en la forma en la cual debe ser evaluado. Por consiguiente se revisó la literatura existente para generar un enfoque de política pública adecuado al tipo de problemática para la cual la política pública está respondiendo; para este caso nos encontramos con un fenómeno caracterizado por su clandestinidad y cuyas víctimas poseen como primordial rasgo el de ser poblaciones ocultas, esto es, aquellos grupos los cuales no pueden ser contabilizados por métodos de muestreo tradicionales (Wiebel, 1990).

Así, el análisis de política pública hecho en este trabajo tiene un enfoque primordialmente cualitativo, tratándose de cuantificar lo más posible en las áreas donde las características del fenómeno lo permita. Para dicha labor se analizó la respuesta gubernamental, contenida en los marcos legales federales y estatales, y los programas para atender la problemática en cuestión para luego recopilar información sobre el desempeño gubernamental de la política pública de trata de personas en México y sus alcances en Nuevo León.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DE TRATA DE PERSONAS Y SUS VARIABLES ASOCIADAS

La trata de personas es un problema generalmente asociado a la explotación sexual, comúnmente de mujeres que sigue una dinámica de desarrollo entre países. Sin embargo, cabe reconocer que la trata de mujeres representa solo una parte del fenómeno, y que este puede darse tanto de forma transnacional como dentro de los límites de un mismo Estado Nación. Esta confusión persiste a pesar de la existencia de una definición aceptada tanto por organismos nacionales como internacionales, así como por los gobiernos de diversos países. Por ello, dependiendo del origen del discurso se pueden referir bien a toda forma de trabajo sexual, limitarse al movimiento de personas por medio del engaño o la coacción o enfocarse en las prácticas laborales abusivas (Vanwesenbeeck, 2011).

Se asume comúnmente que la trata de personas sucede dentro de la reproducción de una dinámica migratoria de países del sur y del este hacia los del norte y de occidente, aunque que se ha detectado una tendencia incremental entre los países del sureste (United Nations Organization, 1997), indicando un desarrollo interregional del fenómeno, así como su incidencia dentro de los límites territoriales políticos de los Estado Nación.

Por ello, referirse a la trata de personas implica hablar de otros fenómenos, los cuales si bien no son sinónimos de trata son frecuentemente confundidos con este

fenómeno debido a su íntima interrelación. Entre ellos podemos encontrar a la migración forzada, el contrabando de personas, la explotación en todas sus formas así como el trabajo forzado entre otros. En ese sentido, el objetivo del presente capítulo será el de establecer un marco de referencia para comprender el fenómeno de trata de personas, ello requerirá en primer lugar un breve repaso histórico de sus definiciones para posteriormente desglosar los elementos.

1.1 Historia y antecedentes del concepto

La trata de personas es un fenómeno que si bien cuenta actualmente con una definición comúnmente aceptada por la mayoría de las Naciones en el Protocolo de Palermo, el reconocimiento de su existencia por parte de organizaciones internacionales puede rastrearse hasta finales del siglo XIX¹ en el Acuerdo Internacional para la Represión de la Trata de Blancas² (18 de mayo de 1904). Este documento definía a la trata de blancas como procurar e introducir a las mujeres y niñas en la prostitución en un país diferente al de origen, encuadrándolo como una actividad ilegal. Este acuerdo tenía como propósito primordial proteger a las mujeres, más que castigar al tratante, quien usualmente se vale de la violencia, la intimidación, el uso inadecuado de la autoridad y otras formas de coerción, por lo que se enfoca más en el reclutamiento que en la explotación, y solo se aplica o reconoce cuando el traslado es internacional (Farrion, 1997).

¹ Debe reconocerse que desde finales del siglo XIX, Josephine Butler (1828-1906) advertía de la existencia del fenómeno. Josephine era una mujer con fuertes convicciones religiosas y la principal feminista del siglo XIX. Debió soportar el embate de aquellos que se encontraban tanto dentro como fuera del movimiento por los derechos de las mujeres. Algunas de las activistas de este movimiento sentían que era demasiado radical, y que sus esfuerzos podrías entorpecer sus intentos por extender la educación y el empleo, así como su lucha por los derechos políticos y legales de las mujeres. Sus oponentes la veían como una amenaza contra la base moral de la sociedad (Acharya A., 2009).

² En un origen se usaba el término trata de blancas debido al traslado de mujeres europeas dentro del mismo continente europeo

Posteriormente se expide el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (4 de mayo de 1910). Aquí se agregan disposiciones para castigar al tratante. Al mismo tiempo contempla la trata como algo que sucede dentro de un mismo país, y no solamente una cuestión internacional. Otros documentos referentes a la trata de eventual generación son los expedidos por los de la Sociedad de Naciones, organismo antecedente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos documentos son el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños (30 de septiembre de 1921) y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (11 de octubre de 1933). Estos cuatro primeros instrumentos se enfocan más en el proceso de la trata más que en el fin mismo, es decir la explotación del individuo tratado. Al mismo tiempo la definición de explotación se centra en la prostitución, específicamente la de mujeres, niños y niñas (Rijken, 2003).

Después de la Segunda Guerra Mundial y la eventual creación de la ONU se expide el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajenas (2 de diciembre de 1949), el cual representa el primer intento de la ONU para atender la trata y la explotación (Global Alliance Against Trafficking in Women, 2001). Si bien reconoce la trata y la explotación como algo indeseable que debe ser erradicado omite otras formas de explotación, como la laboral, y la protección de los derechos humanos de las víctimas.

A partir del año 2000 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional define en su Artículo 3 a la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Organización de las Naciones Unidas, 2000:44-45).

Esta es la definición más actual y la más aceptada y por tanto será a partir de la cual se guiará la investigación y los análisis.

1.2 Elementos de la trata de personas

La necesidad establecer una definición clara del término “trata de personas” obliga a explorar y discutir los diferentes elementos del fenómeno. Así, partiendo de la conceptualización plasmada en el Protocolo de Palermo la trata puede desagregarse en tres componentes: acciones o proceso; medios; y fines. Estos se desglosan de la

siguiente forma (Instituto Belizario Domínguez del Senado de la República, 2010; Acharya, 2015).

Cuadro 1.1 Componentes de la trata de personas

Acciones/Proceso	Medios	Fin o propósito
Captación Transporte Traslado Acogida Recepción	Amenaza Uso de la fuerza Coacción, al rapto, Fraude Engaño Abuso de poder Abuso de una situación de vulnerabilidad Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra ³	La explotación, la cual incluye: Prostitución u otras formas de explotación sexual Trabajos y servicios forzados Esclavitud y prácticas similares Servidumbre involuntaria Extracción de órganos

Fuente: Acharya A., 2015

Las acciones se encuentran principalmente relacionadas a la cuestión de la movilidad; los medios se refieren principalmente a la forma en que a la víctima se le ha enganchado, trasladado y explotado; en cuanto a los fines se entiende invariablemente que el propósito de la trata es el de la explotación en cualquiera de sus formas. En consecuencia, se puede identificar a partir de esta segmentación un complejo entramado de elementos, formas y procesos por los cuales la trata de personas puede desarrollarse.

³ Este medio puede encuadrarse más comúnmente en la venta de niños y niñas por parte de sus padres o tutores

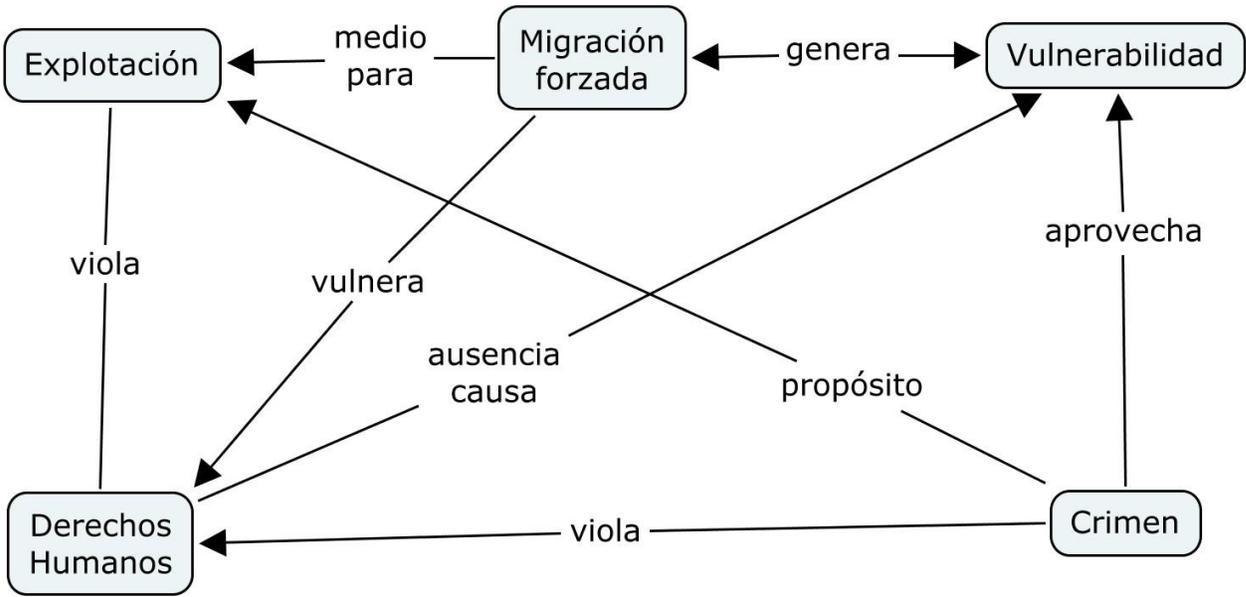
Por otro lado, investigaciones diversas demuestran la existencia de vínculos con otros fenómenos, así como formas de conceptualizar la trata, lo cual brinda una ampliación de los enfoques desde los cuales este fenómeno puede y debe ser estudiado y analizado. Cho (2015) por ejemplo, señala “cuatro pilares” o elementos para establecer un marco explicativo, para la autora estos pilares son la migración, la vulnerabilidad, el crimen, y la política⁴ y esfuerzos institucionales. Al mismo tiempo organismos internacionales definen a la trata como un crimen pero ante todo como una violación a los derechos humanos (Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization, 2011). Así por ejemplo, para el caso de la trata de mujeres, Acharya (2009) apunta que la trata es una actividad que genera beneficios económicos para el tratante; representa un movimiento migratorio, nacional o internacional, legal o ilegal, hacia una región desconocida por la víctima; involucra terceras personas para la facilitación del proceso, formándose redes; el reclutamiento, traslado y disposición a otra persona de la víctima, ya sea durante el tránsito o después del arribo, se logra mediante engaños y abusos; y se explota a la víctima, forzándola a prostituirse, como bailarina "exótica" en algún centro nocturno, en el trabajo doméstico, matrimonios ficticios o arreglados, entre otras formas de explotación.

Con base en lo anterior, es posible identificar una serie de componentes o elementos de la trata de personas. Para esta investigación, se consideran la migración forzada, la vulnerabilidad, la explotación, los derechos humanos, la actividad criminal y

⁴ En el texto se lee *policy*, por lo que la acepción de política que se toma en cuenta es el de principio, directriz o postura respecto a un asunto.

la respuesta o esfuerzos institucionales, entre los cuales existe una fuerte interrelación, la cual puede ser observada en la Figura 1.2.

Figura 1.2 Elementos de la trata de personas y su interacción



Fuente: Elaboración propia

De este modo se determina como, por ejemplo, un elemento como el de la vulnerabilidad es un factor aprovechado para la comisión del crimen de trata de personas; la incapacidad de los gobiernos por hacer valer los derechos humanos causa la vulnerabilidad; la migración forzada vulnera los derechos humanos, etcétera. A continuación, se describen los elementos presentes en la trata de personas seleccionados para la investigación.

1.2.1 Migración forzada

Uno de los elementos de la trata es el de la migración, la cual se define como el cambio de residencia de una persona o grupos de personas. Investigaciones contemporáneas y

antecedentes históricos indican la ocurrencia de traslados geográficos de las víctimas como parte del proceso de trata volviéndose necesario el estudio de las migraciones como una de las variables involucradas (Acharya A. , 2009).

Al mismo tiempo la presencia conjunta del engaño y/o la coacción con los factores que vuelven vulnerables a ciertas personas para ser víctimas de este delito indican que se está ante una forma de migración forzada, definida por la Organización Internacional para las Migraciones (2011) como un movimiento originado por la coacción de factores exógenos al individuo, los cuales pueden ser de origen natural o humano. En relación a esto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁵ (2014) estima que a finales del año 2013 10.7 millones de personas fueron forzadas a dejar su lugar de origen, 8.2 millones de estas dentro de su mismo país. Para esta organización, la persecución política, los conflictos armados, la guerra, la violencia generalizada y las violaciones a los derechos humanos se encuentran entre los principales factores que ocasionan el fenómeno.

Para Salazar & Castro (2014:57) en México el desplazamiento interno forzado es “un problema fundamental de las comunidades afectadas por la violencia derivada de conflictos armados vinculados con el crimen organizado” siendo las poblaciones rurales y urbano marginales las más vulnerables, el cual sin embargo no ha logrado su inclusión en la agenda política (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009). Esta falta de reconocimiento del problema genera estimaciones fragmentadas proveniente de información escasa y asistemática (Salazar & Castro, 2014).

⁵ UNHCR por sus siglas en inglés.

En relación a la trata de personas, esta modalidad de migración forzada se encuentra enmarcada en el proceso de globalización y liberalización económica, donde la relajación de los controles y la apertura de fronteras facilita la movilidad de las personas, motivada a su vez por factores como los conflictos locales, el crimen transnacional y los cambios políticos (International Labour Organizaton, 2000).

El movimiento forzoso de las personas constituye uno de los medios por los cuales la trata de personas se lleva a cabo y debe de diferenciarse del contrabando de personas en función de que este último tiene como propósito final el lucro del movimiento transnacional de una persona donde si bien persiste una relación mercantil asimétrica se asume la existencia de la voluntad de persona contrabandeadada (Gallagher, 2001). En ese mismo sentido Acharya (2009) establece una distinción entre migración, tráfico⁶ de personas y contrabando de personas, donde migración se refiere al movimiento de personas de un lugar a otro, ya sea dentro de un mismo país o de un país a otro. El tráfico de personas es una forma de migración forzada en la cual las víctimas son transportadas haciendo uso del engaño, otras formas de coacción y/o el uso de varios tipos de violencias con el propósito de explotarlas. Por otra parte, contrabando se entiende como la actividad del movimiento ilegal de personas a través de las fronteras. En ese mismo sentido, mientras la trata es un crimen contra un sujeto o grupo de individuos, el contrabando de personas es un crimen hacia el Estado-Nación hacia el cual se interna la persona.

⁶ El autor usa en el trabajo citado el término traficar, derivado del inglés *trafficking*.

De este modo se reconoce a las migraciones forzadas como síntomas de crisis humanitarias y se manifiestan en muchas y diferentes maneras. Las condiciones, intensidad y configuraciones varían en función del momento, lugar, orígenes de las crisis, así como diferentes contextos socioeconómicos y políticos y representan un reto para las estrategias, herramientas, capacidades y estructuras organizacionales de quienes atienden estas problemáticas (Zetter, 2012).

1.2.2 Vulnerabilidad

La literatura existente tiene por consenso que la trata se desarrolla gracias a la vulnerabilidad de las personas. Sin embargo este es un término el cual tiende a volverse elusivo y confuso debido a su uso frecuente e indistinto. Ello vuelve necesario revisar los factores más comúnmente identificados en las víctimas los cuales originaron sus susceptibilidades para ser objeto de este crimen.

Como se ha mencionado anteriormente, si bien la trata de personas es un crimen donde las mujeres representan la gran mayoría de las víctimas se debe tomar en cuenta la existencia de casos en los cuales se han encontrado víctimas de sexo masculino, generalmente con fines de explotación laboral. Lo anterior ha derivado en la primacía de investigaciones de trata de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual por encima de otras modalidades del problema. Ello no impide, sin embargo, determinar factores generalizables y posiblemente medibles.

Partiendo de lo anterior podemos por ejemplo citar el trabajo de Curtol, Decarli, Di Nicola, y Sabona (2004) quienes encuentran que las mujeres tratadas hacia Italia con fines de explotación sexual por lo regular tienen un bajo nivel de educación,

provienen de familias disfuncionales y salen de su lugar de origen con la expectativa de encontrar mejores ingresos. En coincidencia, el trabajo de investigación de Acharya (2009) “donde se investiga la trata de mujeres en México, apunta que las poblaciones de zonas rurales son más vulnerables, debido principalmente a la escases de oportunidades económicas, carencias de infraestructura reflejada en la falta de escuelas, centros de salud, agua potable y buen sistema de transporte colectivo. Otro factor influyente es el aislamiento de estas zonas, lo cual deriva en desconocimiento del mundo exterior, si a esto se suma el analfabetismo el resultado es la reproducción de condiciones vulnerables” (Acharya A., 2009:104). En pocas palabras, la falta de educación y conocimiento dificulta a las víctimas evaluar las circunstancias y reconocerse como tales (Mishra, 2013).

Se asume comúnmente que las mujeres se encuentran entre las más vulnerables debido su posición poco privilegiada en la sociedad. Esto puede afirmarse en función que la mayoría de las víctimas son mujeres por lo que puede definirse a la trata de personas como una forma de violencia de género; incluso la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Organización de Estados Americanos, 1996) en su Artículo Inciso B señala a la trata como una forma de violencia contra la mujer.

Una propuesta para identificar estas vulnerabilidades, y hacer intentos de su medición, es la observación del índice de seguridad humana (ISH), ello con el propósito de identificar poblaciones en riesgo potencial y tomar acciones preventivas mediante la atención a dichos indicadores (Durgana, 2014). El índice de seguridad humana es en

esencia una clasificación sistemática para la distinción entre países de acuerdo a su vulnerabilidad o inseguridad (Loneragan, Gustavson, & Carter, 2000). Este índice toma como variables lo siguiente:

- Seguridad Económica
- Seguridad en Salud
- Seguridad Personal
- Seguridad Política
- Seguridad Alimentaria
- Seguridad Ambiental
- Seguridad Comunitaria

Estas vulnerabilidades se originan en la incapacidad de los Estados por hacer valer los derechos más fundamentales así como de generar un ambiente en cual las personas puedan ejercer dichos derechos.

1.2.3 Explotación

La explotación es el fin o propósito de la trata de personas (Mishra, 2013), y si bien no existe una clara definición de lo que es, hay sin embargo una serie de actividades contenidas en el Protocolo de Palermo (ONU, 2000) que se entienden como tal, las cuales son a saber “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”. Estos fines y propósitos son amplios, resultando muy técnicos y al mismo tiempo poco explícitos (Organización

internacional para las Migraciones, 2011). La Organización Internacional para las Migraciones establece una tipología de estas formas de explotación y como se suceden en la práctica. Dicha tipología se expone de la siguiente forma:

Cuadro 1.3 Tipos de explotación y sus sectores de ocurrencia

Tipo de explotación	Sectores donde se ejerce la explotación
Sexual	Prostitución forzada Explotación sexual comercial infantil Pornografía (fotografía, películas, internet) Turismo sexual Relaciones sexuales remuneradas Agencias matrimoniales Embarazos forzosos
Laboral	Servicios domésticos Fábricas, maquiladoras Trabajo agrícola Construcción, minas, pesca Mendicidad
Servidumbre	Matrimonio servil Prácticas culturales y religiosas Trabajo doméstico Alquiler de vientres
Falsas adopciones	Compra o venta de niños para adopción
Comisión de delitos menores	Robos Venta de droga, armas, artículos robados
Tráfico de órganos	Sustracción, sin consentimiento o bajo coerción, de los órganos, tejidos o sus componentes
Militar	Soldados cautivos Niños soldados
Esclavitud	El estatus o condición de una persona sobre la cual se ejercen todos los poderes asociados al derecho de propiedad o alguno de ellos

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, 2011

De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito⁷ (2014:13) globalmente el 53% de las víctimas fueron sometidas a explotación sexual, el 40% se ubicaron en trabajos forzados, 7% a otras formas de explotación y únicamente

⁷UNODOC por sus siglas en ingles

el 0.3% para extracción de órganos. Por otra parte, la prevalencia de ciertos tipos de explotación se diferencia de acuerdo a las distintas regiones. En África, Medio Oriente, Europa y Asia Central se han detectado víctimas principalmente para la explotación sexual. En Asia del Este, Sur de Asia y Pacífico predomina la trata con fines de explotación laboral. Por lo que respecta al continente Americano, tanto la explotación sexual como el trabajo forzado participan de forma prácticamente igualitaria. Debe señalarse que a nivel global se ha detectado un aumento de la trata de personas con fines de explotación laboral, ya que si en 2007 representaba un 32% de las víctimas encontradas para el año 2011 aumentó hasta representar el 40% (United Nations Office On Drugs And Crime, 2014).

Como se mencionó con anterioridad, la explotación sexual es la forma más extendida de los fines de trata, sin embargo se ha documentado un alza en la trata para fines de trabajo forzado. Por otro lado poco se sabe de casos de trata para la extracción de órganos. Esta tendencia es también aplicable al contexto mexicano, donde si bien la modalidad más explorada y conocida es la de la trata de mujeres para su explotación sexual, la trata cuya finalidad tiene la explotación laboral se encuentra en aumento o es al menos cada vez más visible.

1.2.4 Violación a los derechos humanos

Los derechos humanos son aquellas prerrogativas inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia u origen, sexo, color de piel, religión, idioma o cualquier otro motivo. Dichos derechos son universales, es decir aplican a todas las personas; inalienables, lo cual quiere decir que nadie puede ser despojado de ellos; interdependientes e indivisibles, por lo que no se puede renunciar a

ninguno de éstos. Esto derechos se enmarcan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual data de 1948.

La trata de personas guarda una relación con una serie de elementos los cuales interactúan entre sí. Para el caso de los derechos humanos, estos se manifiestan cuando son mediante la explotación así como los mecanismos usados para coaccionar y ejercer control. Al mismo, tiempo la incapacidad de los gobiernos de hacer valer estos derechos y/o propiciar un entorno adecuado para su ejercicio origina las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.

Algunos de los derechos humanos involucrados, ya sea por ser vulnerados por su posibilidad de ser violados, en la trata de personas son los siguientes:

Cuadro 1.4: Derechos humanos involucrados en la trata de personas

- A la vida y la seguridad
- Estar libre de la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzado o servidumbre por deuda
- No ser vendido, comerciado, prometido o forzado al matrimonio
- No ser sujeto de tortura, castigo y tratos crueles, inhumanos y degradantes
- Estar libre de violencia de género
- Libertad de elegir un trabajo y a condiciones justas y favorables del trabajo
- A la libertad de expresión y a la información
- A la propiedad
- A tener documentos de identidad
- A la salud
- A la libertad de movimiento
- A la privacidad y la protección de la vida familiar
- A la protección de datos personales
- A la no discriminación, a la igualdad ante la ley e igual protección de la ley
- A la reparación efectiva del daño
- A buscar asilo

Fuente: Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization, 2011

Estas disposiciones se encuentran íntimamente vinculadas. Se observa, por ejemplo, que en el proceso de trata se violan algunos de los derechos mencionados, como por ejemplo no ser sujeto de esclavitud o trabajo forzado, no ser sometido a tortura o tratos crueles, la libertad de elegir un trabajo con condiciones dignas, a la libertad de movimiento, a la salud y a estar libre de la violencia de género. Así mismo, se vuelve crucial la observancia de ciertos derechos para proteger a las víctimas. Estos son el derecho a la libertad de expresión y a la información, a buscar asilo, a la protección de la ley y de igualdad ante ésta y a la reparación efectiva del daño.

Algunos de estos derechos son aun vulnerados, incluso cuando la víctima ha sido identificada y rescatada. Por ejemplo, al ser la trata una forma de migración forzada viola el derechos de libre tránsito, el cual queda en riesgo de ser violado por las mismas autoridades al repatriar o regresar a una víctima a su lugar de origen de forma obligatoria. Ello se encuentra en relación al derecho de pedir asilo, más vinculado a los casos transnacionales de trata. Lo anterior es una muestra de la interrelación de los derechos humanos y su indivisibilidad, así como de las complejas dinámicas del propio fenómeno de trata.

En síntesis, analizar la trata de personas con una perspectiva de derechos humanos es determinante para comprender la dinámica del fenómeno desde sus causas, proceso y consecuencias. Así mismo, la perspectiva de derechos humanos debe ser el punto de partida para el diseño de las políticas públicas relacionadas a la trata, especialmente las encaminadas a atender a las víctimas así como de las causas del problema (Rijken & de Volder, 2009).

1.2.5 Actividad criminal

La trata de personas en un fenómeno donde se violan una serie de derechos humanos, volviéndose por tanto un delito el cual el Estado debe tipificar para así perseguir y castigar a quienes sean responsables de tal crimen (Global Alliance Against Trafficking in Women, 2001). Es precisamente el encuadramiento de la trata de personas como un crimen donde se encuentra el espíritu de los primeros convenios internacionales, perspectiva previa a la de derechos humanos.

Para el caso de México, posterior a la ratificación del Protocolo de Palermo, se adiciona al Código Penal de la Federación en marzo de 2007 el Artículo 207 donde se establece por primera vez una definición del delito de trata. Con la publicación de la primera ley general de trata en noviembre de 2013 este artículo es derogado (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013). Dicha disposición si bien encuadra con la definición de trata de personas establecida por la ONU no contempla la reparación del daño y la protección de la víctima. Por otro lado, la inclusión de la problemática primeramente en el código penal, antes que en otro instrumento legislativo, indica como la atención del gobierno surge de forma inicial del reconocimiento de este como un crimen, así como de un compromiso internacional, más que como una problemática donde los derechos humanos se ven involucrados.

Por otra parte, ver la trata de personas desde esta perspectiva, es decir como un crimen, implica considerar una serie de supuestos. El primero indica que los criminales eligen libremente la comisión del delito en función de obtener un beneficio superior a los costos involucrados así como del riesgo a ser atrapado (Eagle & Betters, 1998). El segundo supuesto señala que la trata crece en función de la carencia de sentencias

condenatorias, es decir, la probabilidad de ser atrapado, juzgado y sentenciado resulta más determinante en la decisión de cometer el delito que la severidad del castigo (Lutya & Lanier, 2012), por cual se deduce que la certeza del castigo cobra más relevancia que la magnitud de la pena (McCray, 2006).

Si bien en la perspectiva de la trata la tendencia es la de enfocarse en ella como un crimen, con el riesgo de dejar otros factores de lado, la relevancia de esta perspectiva descansa en su rol como incentivo para la no comisión del delito, en otras palabras, al menos en el corto plazo, una efectiva procuración de justicia puede prevenir sucesos futuros de esta actividad.

1.3 Trata de Personas en México

La trata de personas es un fenómeno donde se ven involucrados toda una serie de elementos en una compleja y cambiante interacción. Es un problema cuyos alcances no distinguen fronteras y sucede también al interior mismo de los países, enmarcado en la migración hacia regiones de mayor desarrollo en búsqueda de mejores oportunidades, donde se involucran la vulnerabilidad, y la explotación. A nivel global, se estima la existencia de 20 millones de víctimas (U.S. Department of State, 2014)

De acuerdo al *Trafficking in persons report* (U.S. Department of State, 2014) , México representa un lugar de origen, tránsito y destino, donde las mujeres, menores de edad, indígenas, discapacitados, migrantes y miembros de la comunidad LGBT⁸ son los más vulnerables. En este mismo informe se apunta a la explotación sexual como la forma más extensa de trata de personas, aunque reconoce la existencia de casos

⁸ Lesbiana, Gay, Bisexual y Transexual

donde la explotación laboral ha tomado lugar. En cuanto a casos transnacionales, se identificaron víctimas procedentes de Centro y Sudamérica, principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, quienes en su mayoría son explotadas en estados como Chiapas (Organización internacional para las Migraciones, 2011); las víctimas originarias del Caribe, Europa del Este, Asia y África fueron encontradas en ruta hacia Estados Unidos.

Sin embargo, la dinámica de la trata de personas en México obedece más bien al desarrollo de forma interna, es decir, los casos de víctimas transnacionales son menores comparados con los casos de trata interna (Acharya A., 2009). Al mismo tiempo, la mayoría de las víctimas son mujeres explotadas sexualmente. Acharya y Stevaneto (2005) estiman que cada año 10,000 mujeres y niñas son traficadas en México a ciudades como Cancún, Acapulco, Ciudad Juárez y la Ciudad de México. Si bien esta modalidad del fenómeno es la más extendida, en últimos años otras formas se han visibilizado. Por ejemplo, en junio de 2013 en el estado de Jalisco se rescataron a 275 personas originarias de diversos puntos del país las cuales habían sido engañadas mediante ofertas de trabajo como recolectores en campos agrícolas, sin embargo al llegar al destino fueron sometidos a laborar en condiciones de explotación (CNN México, 2013).

En función de lo anterior al observar los saldos netos migratorios, es decir la diferencia entre la población emigrante y la población inmigrante de cada entidad, es posible dar cuenta de las dinámicas migratorias internas del país, identificando las entidades eminentemente receptoras y expulsoras, es posible identificar poblaciones

vulnerables. La siguiente tabla presenta los saldos netos migratorios de cada entidad en los años 2000 y 2010.

Cuadro1.5 Tasas migratorias por entidad federativa para los años 2000 y 2010

Entidad federativa	2000	2010
Aguascalientes	71,729	96,719
Baja California	898,680	1,114,316
Baja California Sur	108,045	213,611
Campeche	66,935	70,518
Coahuila de Zaragoza	-107,546	-71,910
Colima	60,915	89,786
Chiapas	-213,689	-351,784
Chihuahua	322,033	278,417
Distrito Federal	-2,630,069	-3,528,862
Durango	-284,124	-271,306
Guanajuato	-279,754	-162,619
Guerrero	-488,423	-528,711
Hidalgo	-303,794	-199,479
Jalisco	109,100	156,829
México	4,404,378	4,627,444
Michoacán de Ocampo	-576,315	-549,301
Morelos	287,039	308,807
Nayarit	-51,891	-21,500
Nuevo León	599,000	711,084
Oaxaca	-642,218	-670,069
Puebla	-448,646	-467,980
Querétaro	109,935	221,039
Quintana Roo	451,116	641,828
San Luis Potosí	-377,225	-374,789
Sinaloa	-164,839	-336,206
Sonora	148,473	160,333
Tabasco	-56,709	-113,658
Tamaulipas	308,030	336,490
Tlaxcala	-42,904	-2,830
Veracruz de Ignacio de la Llave	-721,102	-879,188
Yucatán	-158,594	-144,414
Zacatecas	-397,566	-352,615

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011

A partir de estos datos se observa como en el año 2010 entre las entidades eminentemente receptoras se encuentran el Estado de México, Baja California, Nuevo León, Quintana Roo y Tamaulipas. Por otra parte el Distrito Federal, Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Guerrero se encuentran como los lugares eminentemente expulsores.

Respecto a los casos judiciales de trata de personas en México, un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013) elaborado a partir de datos solicitados por medio del Sistema Infomex para el periodo comprendido de 2009 a 2013, ha identificado los estados de la república con mayor número de averiguaciones previas relacionadas a este delito. Este mismo informe refleja una mayor participación de las agencias estatales de seguridad pública en la investigación del crimen con respecto a la participación de las agencias de orden federal; mientras las agencias estatales en conjunto sumaron 767 averiguaciones previas, las autoridades de orden federal reportan únicamente 334. Los datos señalan a Chiapas, Puebla, Baja California, El Distrito Federal y Oaxaca como los estados con el mayor número de averiguaciones previas como las entidades con mayor número de líneas de investigación con 166, 107, 68, 68, 60 y 54 averiguaciones respectivamente. Nuevo León reporta únicamente 3 averiguaciones previas ocurridas entre los años 2011 y 2012; otras entidades como Baja California Sur y Jalisco reportaron no tener ningún a investigación en curso.

Del mismo modo han sido mayores las sentencias condenatorias por parte de los ministerios estatales en contraste con las sentencias federarles. De acuerdo al propio informe de las 93 sentencias condenatorias ejercidas entre los años 2009 y 2013, 90 tuvieron lugar en las entidades federativas y solo tres provienen de autoridades

federales. De este modo el Distrito Federal tuvo el mayor número de sentencias con 23, le siguen Chiapas con 17, Sonora con 10 y el Estado De México con 7.

Cabe señalar que estos datos indican únicamente la concentración de la actividad jurídica y no representan necesariamente como sucede la dinámica del fenómeno. Lo anterior se afirma a notar como entidades como Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo y Guerrero donde de acuerdo a investigaciones se ubican algunos de los mayores destinos de víctimas de trata, estos se encuentran entre los estados con menor número de averiguaciones previas así como de sentencias condenatorias. Es decir, en aquellos fenómenos donde la clandestinidad y la invisibilidad de las poblaciones representan sus principales características, los registros administrativos no representan necesariamente la realidad del problema (Curtol, Decarli, Di Nicola, & Savona, 2004).

1.4 Marcos nacionales e internacionales para atender la trata de personas

Otro componente del fenómeno abordado en este capítulo es el de los instrumentos contenidos en marcos nacionales así como internacionales, complementarios a las legislaciones y políticas públicas para atender la trata. Estas últimas representan el principal objeto de estudio de la investigación y serán desarrollados en los siguientes capítulos, pero revisar los instrumentos accesorios, representa una oportunidad para ampliar y enriquecer las opciones de política pública.

Como se ha establecido previamente, existen una serie de documentos internacionales que anteceden al reconocimiento y atención al problema de la trata de personas. Así también, debido a la relación guardada con otros fenómenos como lo son

la explotación en todas sus modalidades, el contrabando de personas, el trabajo forzoso y la migración, ya se voluntaria o forzada, así como el profundo vínculo con los derechos humanos, surge la necesidad de mencionar, comparar y analizar otros instrumentos internacionales y nacionales para atender el asunto. Estos instrumentos representan los esfuerzos de organismos internacionales por hacer frente a la situación, reforzando y/o sustentando las políticas de prevención, protección a la víctima y procuración de justicia.

A continuación se exponen una serie de tratados internacionales suscritos por México y el modo por el cual se relacionan con la trata de personas. Cabe señalar que estos documentos están reconocidos en el PNPSEDMTPPAVD⁹ como instrumentos del mismo (Secretaría de Gobernación, 2014).

Cuadro 1.6 Documentos internacionales ratificados por el Gobierno Mexicano en materia de trata de personas

Instrumento internacional	Disposiciones relacionadas a trata de personas
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 (Protocolo de Palermo)	Los 20 artículos contenidos en el documento
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal Artículo 6. Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal Artículo 17. Protección a la Familia Artículo 18. Derecho al Nombre Artículo 19. Derechos del Niño

⁹Programa 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

	<p>Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia (específicamente el párrafo 8)</p> <p>Artículo 24. Igualdad ante la Ley</p> <p>Artículo 25. Protección Judicial</p> <p>Artículo 26. Desarrollo Progresivo (acceso a la salud, a la educación, a un ingreso digno)</p>
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p>	<p>Artículo 3. Obligación de no Discriminación</p> <p>Artículo 6. Derecho al Trabajo</p> <p>Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo</p> <p>Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social</p> <p>Artículo 10. Derecho a la Salud</p> <p>Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano</p> <p>Artículo 12. Derecho a la Alimentación</p> <p>Artículo 13. Derecho a la Educación</p> <p>Artículo 14. Derecho a los Beneficios de la Cultura</p> <p>Artículo 15. Derecho a la Constitución y Protección de la Familia</p> <p>Artículo 16. Derecho de la Niñez</p> <p>Artículo 17. Protección de los Ancianos</p> <p>Artículo 18. Protección de los Minusválidos</p>
<p>Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes</p>	<p>Artículo 1. (Define tortura)</p> <p>Artículo 3 (previene deportación o extradición)</p> <p>Su espíritu se encuentra en prevenir y sancionar la violencia ejercida por el Estado</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</p>	<p>Artículo 2 (define crimen organizado)</p>
<p>Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad</p>	<p>Artículo 1 (La definición hecha de discapacidad reconoce a esta población como vulnerable en el ejercicio de sus derechos)</p>
<p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer</p>	<p>Artículo 1 (Define que es violencia contra la mujer)</p> <p>Artículo 2 Inciso B (Reconoce la trata de personas como una forma de violencia contra la mujer)</p> <p>Artículos 3 al 6 (derechos de la mujer)</p>
<p>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</p>	<p>Artículo 1 (definición de tortura)</p> <p>Artículo 2 (atribuye la tortura como una acción ejercida por el gobierno)</p>
<p>Convención Interamericana sobre</p>	<p>Ninguno en particular. Sin embargo la trata</p>

Asistencia Mutua en Materia Penal	es un fenómeno que por su naturaleza puede y llega a ser un delito transnacional
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Artículo 1 (Compromiso para no tolerar y para sancionar la desaparición forzada así como para cooperar con otros Estados) Artículo 2 (define la desaparición forzada como algo donde el Estado siempre está involucrado)
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	Todas las encontradas en el documento Su espíritu no refleja a la trata un fenómeno de ocurrencia al interior de un Estado Su definición se acerca más a la de contrabando de personas
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Artículo 1 (Definición de discriminación racial y reconocimiento de ésta como causa de vulnerabilidades) Artículo 2 (Obligación de los Estado de eliminar la discriminación racial) Artículo 5 (derechos contemplados a proteger)
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Artículo 2 (Definición de trabajador migratorio. Dichas definiciones se avocan más a las migraciones internacionales) Artículo 11 (No ser sometido a servidumbre, o trabajos forzados) Artículo 15 (No ser despojado de sus bienes arbitrariamente)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Las disposiciones de este documento se enfocan a la eliminación de la discriminación de que origina las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres
Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional	Artículo 1 (establecer medidas de adopción para prevenir el tráfico de niños) ¹⁰
Convención sobre los Derechos del Niño	Artículo 9 (Los infantes no pueden ser separados de sus padres contra su voluntad) Artículo 11 (Prevención de movimientos transnacionales ilícitos de menores) Artículo 17 (Derecho a la información) Artículo 19 (Protección contra la

¹⁰ El documento no hacer referencia a la trata sino al tráfico, refiriéndose a este como contrabando, debido al contexto transnacional en cual se inscribe.

	<p>explotación)</p> <p>Artículo 21 (Vigilar los procesos de adopción, especialmente los que se lleven de forma transnacional)</p> <p>Artículo 22 (Derecho a solicitar asilo)</p> <p>Artículo 23 (Derechos y necesidades de los niños impedidos física y/o emocionalmente)</p> <p>Artículo 27 (derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social)</p> <p>Artículo 31 (Derecho al juego y el esparcimiento)</p> <p>Artículo 32 (Protección contra la explotación)</p> <p>Artículo 35 (Prevención de la trata)</p> <p>Artículo 36 (Protección contra todas las formas de explotación)</p> <p>Artículo 37 (Protección contra la tortura y los tratos inhumanos y la privación ilegal de la libertad)</p> <p>Artículo 39 (Derecho a recuperación integral ante cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados)</p>
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados	<p>Prohíbe el reclutamiento forzado de menores de 18 años a las fuerzas armadas</p> <p>Prohíbe el uso de menores de 18 años en conflictos armados</p>
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	Artículo 3 (Se puede interpretar como trata de menores)
Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, 29, sobre el Trabajo Forzoso	Artículo 2 (El trabajo forzoso es el exigido mediante amenaza o coacción)
Convenio OIT 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso	Reafirma la necesidad de abolir el trabajo forzoso debido a su vínculo con la “trata de esclavos” ¹¹
Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Reconoce a las poblaciones indígenas como uno de los grupos cuyos derechos se encuentran más vulnerables
Convenio OIT 182 sobre la Prohibición de las Peores formas del Trabajo Infantil	Artículo 3 (Distingue las “peores formas de trabajo infantil”; en el inciso a) contempla

¹¹ El texto data de 1957, antes de que el término trata de personas fuese acuñado.

	el tráfico de niños)
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	<p>Artículo 1 (Derecho a la vida, la integridad y la libertad)</p> <p>Artículo 2 (Igualdad ante la ley, de derechos y obligaciones sin ninguna distinción)</p> <p>Artículo 8 “Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad”</p> <p>Artículo 11 (Derecho a la salud)</p> <p>Artículo 12 (Derecho a la educación)</p> <p>Artículo 14 (Derecho a la libre elección de la profesión y al trabajo digno)</p> <p>Artículo 16 (Derechos a la protección derivada de condiciones de vulnerabilidad)</p> <p>Artículo 18 (Derecho a la justicia)</p> <p>Artículo 27 (Derecho a solicitar asilo)</p>
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Todos en lo general y el Artículo 4 en lo particular

Fuente: Elaboración propia con datos de ONU, OIT, etc. 2000, 1969, 1988, 1984, 2004, 1999, 1996, 1987, 1992, 1994, 2005, 1965, 1990

Con el propósito de cumplir con los compromisos adquiridos por la ratificación de los convenios, pactos, declaraciones entre otros documentos de carácter internacional, así como para el cumplimiento de otras funciones administrativas de carácter interno, el gobierno mexicano a través de su órgano legislativo ha expedido una serie de instrumentos expresados en forma de códigos y leyes. Entre los documentos revisados a continuación se encuentra 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, como instrumento específico para atender el fenómeno; los restantes códigos y leyes si bien fueron concebidos con diversas finalidades contienen disposiciones cuya naturaleza las vincula a la trata de personas.

Cuadro 1.7: Instrumentos nacionales para atender el fenómeno de trata de personas

Instrumento nacional	Disposiciones relacionadas a trata de personas
Código Federal de Procedimientos Penales	Artículo 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes: XVI. Los previstos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles
Código Penal Federal	Artículos 205 y 207 (Derogado en noviembre de 2007 con la promulgación de la primera ley en materia de trata de personas)
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	Todas las contenidas en el documento
Ley de Asistencia Social	No se refiere a la trata de personas directamente, pero este documento gira en torno a la mejora de las condiciones sociales para pleno desarrollo de los individuos
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	No se refiere a la trata de personas directamente, sin embargo los derechos humanos poseen relación directa con el fenómeno
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	No se refiere a la trata de personas directamente
Ley de la Policía Federal	No se refiere a la trata de personas directamente, no obstante la policía federal tiene la obligación de prevenir e investigar la comisión de los delitos previstos en la legislación vigente
Ley de Migración	Artículo 2 (La trata es una forma de crimen organizado la cual se ha comprometido combatir por medio de la colaboración entre las autoridades migratorias y los cuerpos de seguridad pública y fronteriza)
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	No se refiere a la trata de personas

	directamente, pero el objeto de esta ley tiene por objeto el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres
Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas	No se refiere a la trata de personas directamente. Su relación nace del objeto de esta ley por crear un registro de personas desaparecidas o sin identidad comprobable.
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Título Segundo de la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No se refiere a la trata de personas directamente. La información respecto a delitos graves no puede ser clasificada como reservada (Artículo 14 Fracción VI)
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes: IV. Asistencia jurídica; VI. Promoción de la equidad de género; IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	No se refiere a la trata de personas directamente. Su objetivo es garantizar las condiciones de libertad e igualdad para el pleno ejercicio de los derechos de los individuos
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia: XXIV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de

	mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual
Ley General de Víctimas	Artículo 111. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto: II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos (...) Al reconocerse su calidad de víctima, ésta podrá acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	No se refiere a la trata de personas directamente. Su vínculo surge de su intención de garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	No se refiere a la trata de personas directamente. Su vínculo surge de su objetivo de organizar la administración pública federal. La Secretaría de Gobernación específicamente tiene la obligación de promover y defender los derechos humanos (Artículo 27 Fracciones XI, XII, XXII y XXVII)
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República: XVII. Elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, primordialmente para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y normal desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación.
Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Artículo 31. Tratándose de adopción internacional, la legislación aplicable deberá disponer lo necesario para asegurar que los derechos de niñas, niños y adolescentes que sean adoptados sean garantizados en todo momento y se

	<p>ajusten el interés superior de la niñez, así como garantizar que esta adopción no sea realizada para fines de venta, sustracción, retención u ocultación ilícita, tráfico, trata de personas, explotación, las peores formas de trabajo infantil o cualquier ilícito en contra de los mismos.</p> <p>Artículo 47. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por: III. Trata de personas menores de 18 años de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables</p> <p>Artículo 103. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes: VII. Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación</p>
Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria	<p>Artículo 20. Durante el procedimiento¹², la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas</p>

¹² Proceso de solicitud para ser reconocido como refugiado.

	<p>cruelles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.</p> <p>Artículo 54. La Secretaría¹³, en el ámbito de sus atribuciones, adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan, así como si son niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en estado de vulnerabilidad.</p>
--	---

Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016, 2015, 2014, 2003, 2011, 2016, 2010

1.5 La trata de personas en Nuevo León

Luego de haber comprendido cuales son los elementos principales de la trata de personas para esta investigación se vuelve necesario explorar como el fenómeno se desenvuelve en Nuevo León. En primer lugar localicemos a la entidad federativa geográfica, social, demográfica y económicamente. De esta forma y conforme la información proporcionada por el INEGI (2015), ubicamos a Nuevo León al noreste del país, colindando con Tamaulipas al norte y al este, Coahuila al oeste, y Zacatecas y San Luís Potosí al sur; internacionalmente tiene un corto límite fronterizo con Estados Unidos. Es una de las entidades de mayor desarrollo al concentrar el 7.3% del PIB nacional. Para el año 2010 cuenta con una población de 4,653,458 habitantes

¹³ Se refiere a la Secretaría de Gobernación.

(2,333,273 mujeres y 2,320,185 hombres), el 4% de la población de México. Por otra parte el 86% de esta población total vive en la zona metropolitana de Monterrey. La tasa de analfabetismo es de 2.2%, la segunda más baja, y el promedio de escolaridad en años de estudio (personas de 15 años o más) es de 9.8 años, el segundo más alto.

La entidad se inserta en el fenómeno de la trata principalmente como un punto de destino y tránsito, aunque también como un lugar de origen en menor medida, ya que su ubicación geográfica y conexiones carreteras proporcionan un fácil acceso hacia Estados Unidos (Acharya, et al., 2011). Dentro de esta dinámica uno de los factores asociados fuertemente a la función de destino de Nuevo León, son los estrictos controles fronterizos los cuales obstaculizan el proceso de traslado hacia Estados Unidos, provocando así un aumento en el mercado de las ciudades fronterizas (Acharya & Clark, 2010).

Respecto a la ocurrencia de la trata de personas en la entidad la forma más explorada es la de mujeres con fines de explotación sexual, usualmente en la prostitución forzada. En su investigación Acharya (2013) logra determinar un perfil general de las mujeres víctimas de trata de personas para la explotación sexual. Los resultados apuntan a cuatro factores principales como lo son los familiares, económicos, sociales y personales. La siguiente tabla detalla estos cuatro factores.

Cuadro 1.8: Factores contextuales para ser tratadas

Factores familiares	Factores Económicos	Factores Sociales	Factores personales
Violencia doméstica Violación por parte del padrastro Abandono familiar y hogar Madre/padre muerto Inestabilidad familiar Marginación familiar Padrastro alcohólico y golpeador Padre altamente posesivo Padre sexista Por ser madre soltera y divorciada	Pobreza Desempleo Más ganancia Problema económico en el hogar Necesitaba dinero para pagar deuda	Discriminación por ser mujer Acoso sexual Segregación sexual Violación y venta	Casarse y vivir juntos Mejor estilo de vida

Fuente: Acharya A., 2013

A partir de estos factores Acharya da cuenta de los *modus operandi* de los tratantes al clasificarlos en dos grupos: afectivos y no afectivos. Mientras los grupos no afectivos son hombres o mujeres sin vínculo familiar o emocional alguno con las víctimas, estos recurren al reclutamiento por medio de falsas promesas de empleo o superación en Monterrey, ya sea en el trabajo doméstico, fábricas entre otras. Por el otro lado, los grupos afectivos tienen como principal característica el compartir un lazo emocional fuerte con la víctima, donde la familia cercana, amigos o el novio conforman este círculo. Para el caso de los grupos afectivos los medios usados varían, sin embargo el relato más común narrado por las víctimas involucran promesas de matrimonio por parte del novio, el cual vende a la víctima al llegar al lugar de destino (Acharya, 2013).

Las cifras respecto de mujeres tratadas hacia la entidad para ser explotadas sexualmente son desconocidas. Debemos recordar que las víctimas de trata de personas en cualquiera de sus modalidades son denominadas poblaciones ocultas, esto es que son grupos cuyas características de alta movilidad, desarrollan actividades clandestinas¹⁴, o cuyo estilo de vida los vuelve sujetos de estigmatización¹⁵. Estas características dificultan su distinción o conteo por medios tradicionales de muestreo (Wiebel, 1990). Sin embargo existen estimaciones señalando que el área metropolitana de Monterrey recibe mensualmente entre 300 y 400 mujeres por medio de redes de trata, y de las cuales el 50% son explotadas al llegar a la entidad mientras el otro 50% son enviadas a otros puntos del país como Matamoros, Reynosa o Nuevo Laredo con el fin de luego ser enviadas a Estados Unidos (Acharya & Clark, 2010).

De esta forma, la trata de personas, al menos la de mujeres hacia el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) para ser explotadas sexualmente, es un fenómeno de actual ocurrencia en Nuevo León. Bajo los compromisos internacionales asumidos por el país así como la existencia de leyes nacionales que obligan a los estados a tomar acciones al respecto, al gobierno neoleonés le corresponde diseñar y ejecutar un programa para atender el problema de la trata de personas desde las competencias correspondidas y conforme a las particularidades de su dinámica en su territorio. En el siguiente apartado se discuten las formas en las cuales el Estado mediante su apéndice de gobierno interviene con el fin de resolver los problemas que considera requieren de

¹⁴ No necesariamente ilegales.

¹⁵ Por ejemplo usuarios de drogas, algunos miembros de la comunidad LGBT, trabajadoras y trabajadores sexuales, entre otros.

una respuesta, así también se exploran las posibilidades para atender la trata de personas por parte del gobierno.

CAPITULO II

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDER LA TRATA DE PERSONAS

La Política Pública (PP) es un elemento esencial para la comprensión del fenómeno de trata de personas. En ese sentido, la PP representa la respuesta gubernamental ante dicha problemática, por lo que entender los elementos relacionados en cada asunto ofrecerá un panorama más amplio sobre la función que esta se plantea y las consecuencias que éstas generan. Así, el propósito del presente capítulo es proponer una metodología apropiada para el análisis y evaluación de las PP que respete las particularidades que supone el fenómeno de trata de personas a diferencia de otro tipo de problemáticas en la agenda pública.

El presente capítulo se divide en cuatro partes, en la primera se definirá la política pública a partir del diálogo con diferentes perspectivas y autores, para lograr establecer una enfoque propio sobre cómo habrá de abordarse, considerando los límites que supone la trata de personas. Una segunda parte estará dedicada a la revisión de otras propuestas sobre metodologías para el análisis y evaluación de PP de trata de personas; en este mismo proceso, pero en una tercera parte se examinarán las virtudes y carencias que han tenido las otras experiencias comparadas para enriquecer la propuesta que de ésta investigación se elaborarán, para concluir en la cuarta parte.

2.1 Las Políticas Públicas

Desde sus orígenes en Estados Unidos en la década de los cuarenta del siglo pasado por Harold D. Lasswell los problemas públicos han sido poco a poco abordados con cada vez con más inteligencia; ciertamente el gasto público desmesurado y desprogramado raras veces resolvía problemas o lo lograba de manera eficiente, por lo que la ciencia al auxilio de los asuntos públicos se presentaba no solo como una necesidad, sino probablemente como la mejor manera de abordar los problemas que encabezaban las agendas.

Estas etapas tempranas del desarrollo de las políticas públicas en el marco de la guerra fría están repletas de numerosos e ilustrativos ejemplos en cómo el gasto público desmedido pocas veces daba resultados. Ciertamente los científicos debían emplear no solo su conocimiento para la comprensión de sus respectivos objetos de estudio, sino que eventualmente adquirirían un compromiso de ser propositivos en la resolución de los problemas, por lo que los primeros estudiosos de la política pública modernos provenían de distintas disciplinas y contextos.

Actualmente las políticas públicas son introducidas en diferentes planes de estudios en todo el mundo, y su interés por dominar estas formas de intervención gubernamental se ha extendido ampliamente. A pesar de los múltiples beneficios que esto pueda representar, lo cierto es que las consecuencias fueron dándose a conocer: falta de una plena comprensión del derecho, una abrumadora pérdida de interés en otras líneas administrativas-gubernamentales, un apetito voraz por la burocratización del proceso de diseño, ejecución y evaluación de planes y programas, etc (Merino & Cejudo, 2010).

Las políticas públicas se perfilan en la actualidad como la forma predilecta (por no decir única) de acción gubernamental, cuando la realidad es que el espectro de la política va de la acción a la inacción, siendo ésta última no solo una opción válida, sino lícita; la política pública es solo una pequeña parte de todos los movimientos y actividades que puede ejercer el poder, y en muchos casos la política pública no es la única solución.

De este modo vale la pena repasar algunos enfoques y perspectivas de lo que es la política pública. En esta exploración existen perspectivas generales y absolutistas que las definen como la totalidad de las acciones de gobierno (Somit & Tanenhaus, 1967). Esta definición es la de mayor difusión y tal vez la más socialmente compartida. Si bien esta perspectiva no es errónea simplifica y reduce el espectro de las actividades gubernamentales. A pesar de esa común reducción, pero a partir de esta, las políticas públicas pueden conceptualizarse como un producto del sistema político al tiempo que proporciona un punto de partida para analizar cuáles son los asuntos de mayor importancia para el gobierno (Mead, 1995). Un abordaje más orientado desde la administración pública señala a la política pública como una secuencia de acciones que siguen un propósito para manejar un asunto, y que es diseñada e implementada por cuerpos de gobierno diferenciándose de las decisiones de gobierno, es decir existe una diferencia entre intención y lo efectivamente hecho (Anderson, 1990). Este conjunto específico de acciones de gobierno siempre tendrán una serie de efectos dado su diseño o por otros factores (Lynn, 1980). Estos efectos logrados, debemos apuntar, no

siempre corresponderán al objetivo por el cual se tomó la decisión y posteriormente se actuó.

Por otro lado, definiciones más próximas a la politología engloban las políticas públicas como decisiones relevantes de una sociedad hechas mediante una secuencia de etapas, a saber: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Brewer & De Leon, 1983). El producto de autoridades gubernamentales legítimas, abarcando actividades como la selección de asuntos y su priorización, toma de decisiones, hasta la implementación y evaluación (Thoenig, 1997) y en ese sentido Peter De León señala como para Lasswell “la política pública pudiese ser un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (De Leon, 1997).

Otros enfoques le dan un tinte más procesal, quizá debido a la fuerte vinculación de la política pública con la burocracia donde las PP son de esta forma una serie de decisiones; decidir que resolver y el mejor modo de hacerlo, así como legislar al respecto. En este proceso se integran individuos, grupos e instituciones con intereses y particulares formas de acción (Subirats, 1989).

Aguilar Villanueva (2000) haciendo una breve síntesis de las PP las define como una serie de acciones estructuradas de forma intencional y causal con el fin de generar un escenario o resultado deseable para la sociedad; estas acciones se llevan a cabo por un gobierno legítimo o en asociación con otros entes sociales. De forma complementaria Mauricio Merino (2010) caracteriza a las políticas públicas como una expresión o ejercicio de poder dado que invariablemente una política pública supone la

intervención del Estado por medio de su apéndice de gobierno; es también un asunto del espacio público, donde las decisiones tomadas se deben justificar por su contribución al bien común; y por último esta es también una afirmación de valores en la medida que la PP supone una previa selección de problemas de orden público así como de sus soluciones general, pero no siempre y necesariamente, congruentes entre sí.

De estos enfoques y definiciones se extraen una serie de principios fundamentales de la política pública para su correcto funcionamiento en un sistema de gobierno moderno. En primer lugar, se debe señalar que la política pública es de naturaleza impositiva, es decir, que las políticas públicas por definición son el producto del sistema político y estas no surgen, como lo puede el derecho, de manera consuetudinaria o jurisprudencial. Este solo principio es frecuentemente violentado en la práctica por quienes estiman de la política pública como una herramienta exclusivamente científica, y por la razón que del método científico produzca. Por más cierto que sea lo que la política se plantea, ésta no la hace más o menos lícita o vigente, sino que en efecto este carácter solo puede alcanzarse mediante su debate y éxito en la arena política.

El segundo principio radica en que la política pública no antecede a la norma; dicho de otro modo, la norma es la que hace permisible la existencia de la política pública y no a la inversa. Esto se ve reflejado en el método generalmente aceptado para la elaboración de políticas públicas, en donde el primer paso es la comprensión del

derecho vigente mediante el reconocimiento de un marco jurídico y no su establecimiento a partir de la propia norma.

Lo anterior nos lleva al tercer principio, y es que la norma no puede ser considerada política pues nacen de dos fuentes enteramente distintas, de igual forma a la política no se le puede dar tratamiento de ley. El derecho tiene dos fuentes: lo consuetudinario y la jurisprudencia (García Maynes, 2005); por lo que el derecho que nace de dichas fuentes no puede sino considerarse como vigente pues ya se da en la práctica, haciendo de la ley vigente solo una forma de reconocer de manera oral o escrita lo que ya se viene practicando. En contrapunto, política pública, por su naturaleza impositiva y su imposibilidad de contravenir el Estado de Derecho, se expresa como directrices de movimiento de las articulaciones que el derecho le permite.

Hay dos formas generalizadas que violentan el presente principio, una de ellas es dándole flexibilidad a la norma para adaptarse a los propósitos administrativos, es decir, dándole tratamiento de política a la ley, debilitando el Estado de Derecho alejándolo de sus fuentes en aras de planes y programas; la otra forma es dándole el carácter de norma a la política pública, colmándola de la rigidez que diezma su viabilidad.

Sin hacer una invitación a la desobediencia, la política tiene la propiedad de ser arbitraria en su aplicación mientras que el derecho vigente es de carácter general y obligatorio, y esto debe estar presente en los diseñadores, operadores y evaluadores de la política; siempre que los objetivos que se plantean los programas y planes sigan

en marcha la soberanía del ejecutivo no se violenta pues acerca a su gobierno a lo que se plantea, mientras que si esto se hace a la norma debe ser considerado como una falta a los principios del derecho.

Un ejemplo que pueda ilustrar lo anterior puede encontrarse en los programas para la prevención de cáncer de mama generalmente orientados a mujeres, la población estadísticamente más afectada por este agresivo padecimiento. Sin embargo, negar recursos o servicios a un varón con éste padecimiento se aleja del propósito que se pudiera plantear la política. Caso contrario, cuando la norma impide la ejecución plena de programas y el diseñador se plantea metodológicamente modificar la norma, esto se escapa de la labor científica, toda vez que se convierte en ideología, y esto encontrará sus límites en la arena política. Estas falencias en el diseño de las políticas públicas justifican y reclaman el trabajo de los analistas de políticas públicas en aras de corregir o mejorar el proceso por el cual se definen y elaboran.

2.2 El análisis de las políticas públicas

Una vez comprendido que son las políticas públicas, y establecido una serie de principios básicos sobre sus alcances, el siguiente paso es explorar los métodos de análisis para encontrar o determinar una propuesta acorde a las particularidades del fenómeno de la trata de personas. Esto requiere en primer lugar establecer el objetivo y propósito del análisis de las políticas públicas, después indagar sobre las propiedades de los posibles marcos de análisis para así seleccionar el más adecuado con el cual analizar y evaluar la política nacional de trata de personas; así como la academia reconoce un amplio espectro de lo que son las políticas públicas, también se reconocen

diversos enfoques para su análisis , aunque por el otro lado parece existir un consenso de la finalidad de hacer dichos análisis.

Eugene Bardach (1998) define el análisis de las políticas públicas como una actividad política y social; posee una responsabilidad moral e intelectual ya que afecta la vida de las personas al tiempo que involucra un gran número de actores, desde los propios analistas hasta grupos convergentes o divergentes en la forma de hacer el análisis y los intereses presentes. De forma más tecnicada Drysek (2006) comprende el análisis de políticas públicas como una serie de actividades respecto a la creación, recopilación y aplicación de evidencia, testimonios, argumentos e interpretaciones, con el fin de examinar, evaluar y mejorar el contenido y proceso de las políticas públicas.

En ese mismo sentido Wildavsky (1979) señala la tarea del analista de PP como la de "decirle la verdad al poder", no solo de los datos duros sino de las implicaciones que estos tienen para con la sociedad. De esta forma el mayor reto y finalidad del análisis de políticas públicas no es sino buscar "las mejores soluciones para anticipar la emergencia de problemas para definirlos, para diseñar programas, para llevarlos a la práctica, para evaluarlos, para corregirlos o para desecharlos" (Merino & Cejudo, 2010, p. 12). En consecuencia, independientemente del método de análisis, dicha tarea debe tener al menos estas tres características (Merino & Cejudo, 2010): 1) su propósito no debe ser otro sino definir y buscar soluciones para los problemas públicos; 2) los resultados del análisis deben ser aplicables, generando soluciones viables; y 3) debe ser capaz de integrar diversas aproximaciones teóricas.

2.3 Marcos de análisis para las políticas públicas

Una vez explorado lo que es el análisis de las políticas públicas lo siguiente es el abordaje de los distintos enfoques para realizar esta tarea. De forma sintética Bobrow y Drysek (1987) clasifican cinco principales marcos de análisis. Estos marcos poseen un amplio bagaje teórico y de ellos se desprenden una no menos amplia variedad de métodos, técnicas y herramientas. A grandes rasgos estos cinco marcos son:

1. La economía del bienestar
2. La elección Pública
3. La estructura social
4. El procesamiento de información
5. La filosofía política

La *economía del bienestar*. Este marco se desprende del utilitarismo y ha representado una de las corrientes principales en el análisis de políticas públicas. Sus herramientas principales son las teorías y modelos de la economía de bienestar, basada en la eficiencia económica para el logro del bienestar social, con el fin de incrementar la racionalidad y eficiencia de las decisiones. La *elección pública* se define a grandes rasgos por la aplicación de la economía a las ciencias políticas. Objetos de estudio como las preferencias electorales, la gestión pública y el Estado permanecen en este marco abordándose desde la perspectiva económica. La *estructura social* se apoya en la teoría sociológica, la cual hecho aportaciones como la comprensión del poder en la sociedad, las organizaciones y las instituciones. Así mismo es de especial importancia su ayuda en la comprensión de los problemas sociales.

En cuanto al *procesamiento de la información*, el interés de este marco es la forma en la cual las personas y organizaciones alcanzan determinados juicios, eligen y tratan la información y resuelven problemas. La *filosofía política* es el marco más amplio de análisis; un abordaje desde esta perspectiva implica una profunda exploración de la historia de la teoría política para obtener un agudo conocimiento de los cambios en la concepción de los problemas públicos.

Apoyado en estos rasgos generales, y para el cumplimiento de los objetivos de investigación, puede procederse a seleccionar un marco de análisis. Para el caso de un fenómeno tan complejo como el de la trata de personas, el cual sucede en la clandestinidad y cuya población tiene la particularidad de ser oculta, los métodos anclados en la econometría y los análisis de costo-eficiencia presentan serias limitaciones al momento de buscar ser aplicados, ya que requieren de información objetiva y concreta, la cual resulta inexistente, limitada o de difícil acceso en una problemática como la de la trata de personas. Del mismo modo pero debido a los límites de tiempo la posibilidad de hacer un análisis desde las corrientes filosóficas es poco viable. Restan entonces dos marcos, uno de ellos utilizado en el capítulo anterior y el cual contribuyó a desagregar el fenómeno en sus posibles elementos para mejorar su comprensión, o sea el marco de la estructura social. Por tanto el marco que viene a complementar el análisis para la política de trata será aquel por el cual se compruebe la afinidad entre la realidad social del problema y las políticas públicas originadas a partir de la definición gubernamental del problema, y que para este caso corresponde al marco del procesamiento de la información.

2.3.1 El meso análisis de las políticas públicas

El nivel meso del análisis, o de alcance medio, de las políticas públicas se enfoca en el modo por el cual los problemas son definidos y se forman las agendas. Para resolver esta cuestión el meso análisis debe encontrar los constructos y valores que dan forma a la política pública. Al mismo tiempo cobra importancia el origen de dichos valores y constructos, es decir quien ejerce el discurso y como se formó este (Parsons, 2007). El presente trabajo de investigación hará su análisis de política pública de trata de personas desde el nivel meso.

2.3.1.1 La definición del problema

Como se ha establecido anteriormente el propósito de final de la política pública no es otro sino el mejoramiento del bien común o público. Esto se logra resolviendo una necesidad, satisfaciendo la demanda de bienes y servicios público, o resolviendo, por lo menos conteniendo un problema. Ello nos lleva a afirmar al reconocimiento del problema como el principio del origen de una política pública (Parsons, 2007).

Para Bardach (1998) la definición del problema es probablemente la parte más crucial y compleja del análisis de las PP, en primer lugar porque brinda al analista una razón o sentido de su labor, y en segundo proporciona la dirección sobre la cual regir su búsqueda de información, de modo que usualmente la primera fuente de información proviene del lenguaje utilizado por "cliente" (se refiere por cliente al gobierno), el cual está contenido en la retórica del asunto y se expresa generalmente en leyes y los documentos oficiales donde se plasman los objetivos y actividades . Sin embargo para este mismo autor ello puede resultar en complicaciones cuando el problema se asocia a otros. Es decir existen problemas de los cuales se perciben principalmente los efectos

obviando las múltiples causas de este y que generalmente son parte del mismo entorno. La trata de personas se ajusta a esta descripción y de acuerdo a Lindblom (2000) es debido a esta complejidad que ni los ciudadanos, ni los legisladores, ni los administradores se encuentran de acuerdo en todos los valores u objetivos. A ese respecto Mark Moore advierte que:

"Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy posible ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción. Si se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto restricciones en la elección de políticas. En los dos casos, las recomendaciones de políticas serían inapropiadas" (Moore, 2000).

Por tanto definir un problema público es crítico para formular una solución, de modo que debe de establecer un planteamiento del asunto, de forma que sea viable en términos sociales, administrativos, políticos e incluso fiscales (Aguilar Villanueva, 2000).

2.3.1.2 El procesamiento de información, los enfoques críticos y el giro argumentativo

Inscrito en el nivel de meso-análisis de las políticas públicas podemos encontrarnos a los enfoques crítico neomarxistas (Parsons, 2007). Estos enfoques se centran en el análisis de las estructuras que limitan la libertad y el desarrollo de las personas originadas por "creencias falsas de la realidad", donde estas últimas impiden el reconocimiento y consecuente satisfacción de las "verdaderas" necesidades, deseos e intenciones (White, 2013). Por tanto, para Dryzek (2006) la crítica debe identificar y evidenciar influencias en el contenido de la PP como pueden ser ideologías

dominantes, discursos y fuerzas materiales, y por este motivo el analista hace preguntas, dirige la atención a determinados asuntos, investiga y crea historias, elabora argumentos, y usa la retórica para convencer a otros con sus interpretaciones.

En esa dirección el giro argumentativo se encuentra entre los enfoques críticos al concernirle la forma por la cual el lenguaje "moldea el mundo". En otras palabras el giro argumentativo tienen como objeto de investigación en el ámbito de la administración pública a los valores o nociones contenidos en la retórica en torno a un asunto, y como es que dichos valores o nociones determinan la política pública (Parsons, 2007). El giro argumentativo busca entender las relaciones entre lo empírico y lo normativo, donde las normas comprueban su validación en el proceso político (Fischer & Gottweis, 2012).

Por este motivo para el enfoque del giro argumentativo ninguna política parte de cero; de acuerdo con Bobrow (2006) tanto diseñadores de políticas, implementadores y población objetivo parten de un conjunto de nociones que guían sus opciones y evaluaciones. Este conjunto de nociones determina lo que es o no relevante y deseable, es decir forma la agenda y determina las decisiones y cursos de acción a tomar así como los parámetros por los cuales se determinará el éxito de la PP. Nuestra comprensión de un problema, de las políticas implementadas así como de sus resultados se encuentra íntimamente relacionada a nuestra comprensión de las "nociones" de los actores involucrados. Hay que prestar atención al lenguaje que se utiliza debido a que las cargas simbólicas que guardan ayudan a interpretar el conjunto de valores o "noción" de la política pública, porque en ellos se encuentra contenida la definición del problema. Así mismo, importa como el corpus administrativo a cargo de la

implementación de la política pública entiende el problema así como las PP asignadas para su resolución. La PP está estructurada por creencias valorativas usualmente plasmadas en normas jurídicas, sociales y morales así como argumentos técnicos y operacionales; sustentan la validez de los objetivos y la eficacia y/o eficiencia de las acciones elegidas (Aguilar Villanueva, 2009).

2.4 Propuestas de evaluación o clasificación de las respuestas de los gobiernos

Ya una vez entendido cual será el tipo de marco de análisis a utilizar en la investigación el siguiente paso es el de la selección de un método para llevar a cabo la tarea. Con el propósito de cumplir los objetivos del proyecto de investigación, se vuelve necesario seleccionar herramientas útiles para la evaluación de políticas públicas así como los marcos legislativos vinculados a la trata de personas. A continuación se exploran dos metodologías, una nacional y la otra internacional que han evaluado el actuar gubernamental para atender la trata de personas. Estos métodos de análisis son únicos en su tipo; la metodología seleccionada a nivel nacional es pionera en el país, y por el otro lado la metodología tomada del extranjero es la primera a nivel internacional con el propósito de evaluar de forma integral los diferentes componentes de la política para atender la trata de personas.¹⁶ Ambas metodologías sirven para identificar los "centros" de la política y determinar sus áreas de oportunidad a partir del contenido de su lenguaje.

¹⁶ Si bien existen evaluaciones a nivel internacional como el *Trafficking in Persons Report* del *U.S. Department of State*, el reporte no intenta ponderar los distintos aspectos de la política de trata de personas.

2.4.1 Las "Perspectivas de tráfico de personas en México"

En el año 2011, un grupo de académicos de la Universidad Autónoma de Nuevo León realizaron uno de los primeros intentos en la academia mexicana para ofrecer un panorama general de la situación de trata de personas¹⁷ en el país. Este proyecto plantea una metodología cuyo propósito es el de clasificar las entidades federativas de acuerdo a las acciones emprendidas para atender el fenómeno, enfocándose en primer lugar en la existencia de un marco jurídico vigente y en segundo la puesta en marcha de alguna acción del gobierno de los estados, independientemente de su tipo, para atender el fenómeno. Así, dependiendo de las posibilidades de los gobiernos para prevenir, sancionar o asistir a la víctima se separa a las entidades en cuatro niveles, donde en el nivel 1 se considera con mejores condiciones para atender el fenómeno y en el nivel 4 se determina la inexistencia de capacidad de acción. Pasemos a explicar cada uno de ellos.

1. Nivel 1. En este nivel se ubican aquellas entidades que cuentan con un marco jurídico vigente para prevenir y sancionar el delito de trata de personas y proteger y asistir a las víctimas, estando armonizado con la legislación federal y con los estatutos internacionales en su definición de trata. Esta ley estatal debe encontrarse en ejercicio al existir alguna actividad, ya sea de prevención o asistencia a la víctima, para atender el fenómeno.
2. Nivel 2. Aquí se encuentran los estados que si bien cuentan con una legislación armonizada nacional e internacionalmente no llevan a cabo acción alguna para atender el fenómeno.

¹⁷ El proyecto titulado Perspectivas de tráfico de personas en México: un análisis de las entidades federativas a cargo del Dr. Arun Kumar Acharya, IINSO, UANL, Monterrey, México.

3. Nivel 3. Son los estados que llevan a cabo alguna actividad o programa para atender la trata de personas pero no cuentan con un marco jurídico especial.
4. Nivel 4. En el nivel más bajo se pone a los estados que no llevan a cabo acción alguna para atender la trata de personas y además no cuentan con una legislación especial en la materia o que únicamente contemplan la trata en el código penal.

Como se puede anotar la preocupación de este estudio se centró en si el problema de la trata se encontraba en la agenda pública de los estados, pero sobre todo que los gobiernos cumplan con, por lo menos, alguna acción de protección, prevención ó procuración de justicia. Así mismo reconociendo que una política pública puede y preferiblemente debe, pero no necesariamente, proceder de la legitimidad ofrecida por una legislación positiva, apunta a la posible falta de continuidad de las acciones para atender el fenómeno ante los cambios político-administrativos. Por otro lado, de forma intencional o no, señala el riesgo de no reconocer a la trata como un problema así como de conceptualizarlo únicamente como un delito.

Simple pero efectivo, este método para clasificar la efectividad de los gobiernos locales encaja en las formas de meso-análisis de políticas, al considerar en primer lugar si una problemática se encuentra o no en la agenda gubernamental, independientemente de su orden, además de si la conceptualización de la problemática se encuentra en sincronía con las definiciones universalmente aceptadas desde una perspectiva institucional y, finalmente, pondera el grado de compromiso del gobierno en evaluación.

2.4.2 Índice 3-P de evaluación de políticas para atender la trata de personas

El *3P Anti-trafficking Policy Index*, entendible como “Índice 3-P para evaluar políticas anti-trata de personas” tiene como propósito evaluar la efectividad de las acciones tomadas por los gobiernos, entre ellas la adopción de leyes y su cumplimiento, su implementación y cooperación para prevenir la trata de personas (prevention); proteger y asistir a las víctimas (protection); procesar y castigar a los tratantes (prosecution). Este índice fue desarrollado por la Dra. Seo-Young Cho (2013), evaluando la política anti-trata de diferentes países año con año y según los recursos disponibles del proyecto.

Para esos fines, se evalúa con una puntuación de 1 a 5, donde 1 es el puntaje más bajo y 5 el más alto, a cada uno de los componentes de la política anti-tráfico (prevención, protección y procesamiento) dando un total de un máximo posible de 15 y un mínimo posible de 3 puntos en la evaluación (Cho, Dreher, & Neumayer, 2012) .

Prosecution

El término *prosecution* puede entenderse como el proceso de procuración de justicia, el cual abarca la investigación, procesamiento, juicio, sentencia y aplicación de penas a quienes cometan el delito de trata. Ello requiere en primer lugar que la trata de personas sea reconocida en el sistema jurídico como un delito.

Para evaluar la política de procesamiento y castigo de los tratantes, el índice se enfoca principalmente en que el país posea medidas legislativas que determinen a la trata de personas como un crimen; dichas medidas legislativas deben ser aplicadas y cumplidas mediante investigaciones, procesamientos, sentencias y castigo

(punishment) de los tratantes; el índice considera cinco años de cárcel como una sentencia mínima aceptable.

Protection

En la evaluación de la política de protección, los derechos humanos de las víctimas, su identificación y ayuda para su recuperación física, sicológica y reinserción social son los aspectos a considerar. Una política satisfactoria debe contener los siguientes elementos:

- La víctima no es castigada por acciones vinculadas a su situación de trata;
- No impone la auto-identificación, es decir la víctima no se encuentra obligada a proporcionar su identidad;
- Se orienta a la víctima, la informa y la asiste en procedimiento judiciales;
- Brinda apoyo físico, sicológico y social, proporcionando:
 1. Refugio,
 2. Asistencia médica,
 3. Capacitación laboral,
 4. Permiso de residencia temporal y repatriación, en caso de ser de origen extranjero

Garantizar que la víctima no sea castigada por situaciones relacionadas a su condición de trata es el principio rector de su protección. Es común que las víctimas sean forzadas a cometer acciones ilegales, como por ejemplo transportar y vender drogas o por ser migrantes irregulares.

Prevention

Respecto a la política de prevención, ésta se puede desagregar en las siguientes medidas:

1. Implementación de campañas mediáticas de concientización,
2. Capacitación de los cuerpos de seguridad y oficiales de gobierno,
3. Cooperación intergubernamental,
4. Monitoreo de fronteras, aeropuertos, estaciones de trenes y autobuses entre otros,
5. Adopción de planes y protocolos internaciones
6. Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Internacionales en el país,
7. Cooperación con otros gobiernos

Cabe señalar que la evaluación se basa en la percepción del esfuerzo hecho por cumplir con los puntos previamente mencionados, partiendo de la información disponible, quedando a discrecionalidad del evaluador la satisfacción de los estándares y efectividad de la política.

En 2014 México fue calificado con 10 puntos, de los cuales 4 corresponden a *prosecution*, 2 a *protection* y 3 a *prevention* (Cho, 2015). Ello indica que la política mexicana de trata se orienta básicamente al castigo del delito, dejando a la política de protección a la víctima y a la política de prevención en un segundo término sin necesariamente abandonarlas.

Debido a que el propósito de investigación se centra en evaluar la política en materia de trata de personas en Nuevo León, se deberán realizar modificaciones para poder aplicar el índice en el contexto de las entidades federativas de México, sentando el precedente para futuras evaluaciones de las políticas públicas implementadas en cada entidad, así como de sus marcos legales.

La cuarta “P” y la transversalidad en la política pública

La transversalidad en la política pública, puede vincularse con la cuarta “P” (partnership) propuesta por el gobierno de los Estados Unidos como uno de los ejes para la política anti-trata de personas. Esta cuarta “P” está relacionada con la cooperación del gobierno con otros actores, como lo es la sociedad civil organizada, organismos internacionales, los gobiernos locales y gobiernos de otros países así como los ministerios más vinculados al problema (Fukushima & Liou, 2012). Una política pública participativa requiere de un enfoque metodológico que “consiste en buscar de manera prioritaria la representación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social, el área de política pública que se ve más afectada, así como de las instituciones más directamente relacionadas con estos” (Araiza, 2005: 31). Dicho enfoque es requerido en la definición de un problema tan complejo y multifactorial como lo es la trata de personas. De ese modo, será posible una definición del problema más objetiva, lo más cercanamente posible a la realidad y de la cual se desprendan alternativas de política pública para atender de forma integral la situación.

Para cerrar este capítulo podemos dejar establecido que para analizar la política de trata de personas y el marco normativo que justifica su existencia, es necesario en

primer lugar hacer una descripción de los propios componentes de estas. A partir de dicha descripción puede procederse a establecer una comparativa con la realidad social del fenómeno y verificar el grado de congruencia con las cargas valorativas encontradas en la legislación y los programas de gobierno para después encontrar las estructuras que pudieran restringir la efectividad y éxito de las acciones públicas encaminadas a atender la trata de personas así como cualquier otra problemática sobre la cual administración pública decida actuar.

CAPÍTULO III

LAS LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO Y SU IMPLEMENTACIÓN EN NUEVO LEÓN

La forma en la cual es definido un problema determinará en gran medida como se diseñará la política pública que responda a dicha problemática, así mismo el modo en que se implementará y los parámetros e indicadores para su evaluación. Recordando a Bardach (1998) la primera fuente para el análisis de los discursos que proporcione una pista de los valores por los cuales se ha diseñado una política pública se encuentra en los documentos de gobierno. Siguiendo esa línea se vuelve pertinente hacer una revisión de las leyes y programas orientados a atender la trata de personas en México.

3.1 La Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas

En primer lugar encontramos la Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) define a la trata de personas en su Artículo 10 como “Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación (...)”. La explotación de acuerdo a este mismo artículo se entiende como: a) la esclavitud; b) la condición de siervo; c) la explotación sexual; d) la explotación laboral; e) el trabajo o los servicios forzados; f) la mendicidad forzada; g) utilizar menores de 18 años en actividades ilícitas; h) la adopción ilegal; i) el matrimonio forzoso o servil; j) el tráfico de órganos, tejidos o células de seres vivos; y k) la experimentación biomédica ilícita.

La definición de cada tipo de explotación, así como sus penas se encuentran en los Artículos 11 al 31 del siguiente modo:

Tabla 3.1: Formas de explotación según la Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas

Artículo 11	<p>La Esclavitud se define como el dominio de una persona sobre otra. Ese dominio se caracteriza por la inexistencia de la libre disposición de la persona dominada sobre sí mismo sobre su propiedad</p> <p>La pena aplicada es de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa</p>
Artículo 12	<p>La Servidumbre puede darse de la siguiente forma:</p> <p>Por deuda, situación a la que se llega por el compromiso del pago de una deuda mediante la provisión de un servicio no especificado o por un tiempo no determinado</p> <p>Gleba, o sea el dominio que ejerce el propietario de una tierra sobre los trabajadores de esta</p>
Artículo 13	<p>Explotación mediante la prostitución, la pornografía, exhibiciones sexuales públicas o privadas, el turismo sexual o cualquier actividad sexual remunerada por medio del engaño, la violencia, el abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, el daño grave o la amenaza de este así como la amenaza de del uso cualquier procedimiento legal entre ellos la amenaza de denuncia en función del estatus migratorio de la víctima</p>
Artículo 14	<p>Beneficiarse de la producción de la material pornográfico en el cual se ha forzado a una o más personas</p>
Artículo 15	<p>Obtener beneficio económico del comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de material pornográfico en el cual se involucraron una o más personas explotadas</p>
Artículo 16	<p>Producción de pornografía infantil</p>
Artículo 17	<p>Almacenar, adquirir o comerciar pornografía infantil</p>
Artículo 18	<p>Mover a una o más personas hacia adentro o afuera del territorio</p>

	mexicano con el fin de explotarlas sexualmente
Artículo 19	Ofertar oportunidades de empleo distintas al trabajo sexual pero con el propósito de realizarlo posteriormente
Artículo 20	Solicitar los servicios de una persona en condiciones del artículo 19
Artículo 21	Entiende la explotación laboral como aquella donde una persona obtiene beneficio económico desproporcional e injustificable del trabajo de otra persona. Así mismo dicho trabajo denigra la dignidad de las personas cuando incumple con la normativa en materia laboral cuando existen condiciones de trabajo insalubres o peligrosas, hay una relación desproporcionada entre el trabajo realizado y el pago recibido o el salario es menor al establecido por la ley
Artículo 22	Entiende el trabajo forzado como aquel obtenido mediante el uso de la fuerza, el daño o la amenaza de estos o mediante la amenaza de la denuncia en función del estatus migratorio u otro procedimiento legal
Artículo 23	Determina la inexistencia del trabajo forzado cuando se realiza en cumplimiento del servicio militar, de una pena o castigo u otra obligación civil
Artículo 24	La mendicidad forzada ocurre cuando una persona pide limosna o caridad en contra de su voluntad por medio la fuerza, el daño o la amenaza de estos
Artículo 25	Uso de menores para cometer actos ilícitos de acuerdo a la Ley Federal Contra el Crimen Organizado
Artículo 26	Recibir o entregar a una persona menor de 18 años con el fin de explotarla sexualmente o de otra forma
Artículo 27	Recibir o entregar a un menor de 18 años mediante la adopción ilegal con el propósitos de explotación sexual o de cualquier otro tipo
Artículo 28	Matrimonio forzado, matrimonio por dote o matrimonio con fines de explotación sexual

Artículo 29	Explotación sexual tomando provecho de la relación matrimonial o de concubinato
Artículo 30	Extracción, remoción u obtención de algún órgano, tejido o sus componentes sin el consentimiento de la persona y mediante procedimiento médicos ilegales con el fin de obtener una ganancia económica
Artículo 31	Aplicación de procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente en una o varias personas

Fuente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014

De esta definición de trata de personas contenida en la Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas se deben hacer una serie de observaciones. La primera se relaciona con la estructura del delito conforme al Artículo 10 la cual no contempla los medios comisivos por los cuales se pretende alcanzar la finalidad de la trata de personas y que de conformidad al Protocolo de Palermo corresponden 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. Dichos medios comisivos se encuentran presentes únicamente en el Artículo 13, referente a la explotación sexual, en el Artículo 22 el cual define al trabajo forzado y en el Artículo 24 donde define a la mendicidad forzada.

La segunda observación tiene relación con los tipos de explotación expuestos; 12 de las 20 formas en las cuales la explotación puede darse se relacionan con la explotación sexual, para ser más explícitos los Artículos 13 al 20 y los Artículos 26 al

29. La tercera observación es la contemplación de acciones las cuales no son necesariamente explotación, y menos aún trata de personas, pero han sido encuadradas en este instrumento legal como tales; los Artículos 14, 15, 16 y 17 entienden como formas de explotación la posesión o la obtención de ganancias económicas de la producción o distribución de pornografía en la cual menores de 18 años y víctimas de trata de personas se ven involucradas. Tampoco lo es la explotación de acuerdo al Artículo 19, recordemos es la oferta laboral con fines distintos al trabajo sexual pero con el propósito de realizar dicho trabajo, es una forma de trata de personas en función de la inexistencia de muchas de las características y comportamientos de este fenómeno. En este sentido el Artículo 20 tampoco puede ser una forma de trata de personas aun cuando pueda o no estar presente la explotación. Siguiendo esta dirección y como cuarta observación trata de personas y explotación son confundidos como un mismo fenómeno o crimen; si bien el propósito final de la trata de personas es la explotación, la explotación no necesariamente implica la existencia de trata de personas.

Estas observaciones son relevantes puesto que señalan las nociones de los legisladores en torno al fenómeno. Si bien muchas investigaciones señalan a las mujeres, niñas y niños como las principales víctimas del fenómeno de la trata de personas para ser explotadas (Acharya, 2009, Montiel, 2011) existe una creciente exposición en los medios de comunicación de casos de trata de personas con fines de explotación laboral. En concordancia el *Global Report of Trafficking in Persons* (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014) reconoce al continente Americano como una región donde la trata con fines de explotación laboral y con fines de explotación sexual

comparten casi la misma proporción con un 47% y un 48% respectivamente entre las víctimas detectadas entre los años 2010 y 2012.

Sin embargo 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 no es el único instrumento legal para atender el fenómeno, existen otros instrumentos legales reconocidos por el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018¹⁸. Para efectos de este apartado nos concentraremos en los documentos donde se menciona a la trata de personas de forma explícita. Dichos instrumentos se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 3.2: Legislación Mexicana con referencias a la trata de personas

Código Federal de Procedimientos Penales	En su artículo 194 Fracción XVI define a la trata de personas como un delito grave
Ley de Migración	En su Artículo 2 define a la trata de personas como una forma de crimen organizado
Ley Federal Contra el Crimen Organizado	Establece en su Artículo 2 Fracción VI que la trata de personas se convierte e crimen organizado cuando tres o más personas se reúnen para cometer el delito
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	El artículo 49 Fracción XXIV obliga a los estados de la República a generar y aplicar protocolos de investigación

¹⁸ Ver el capítulo 1 respecto a la respuesta institucional como uno de los elementos del fenómeno de trata de personas

	con perspectiva de género para perseguir los delitos de trata de personas cometidos contra las mujeres
Ley General de Víctimas	El Artículo 111 Fracción II reconoce a las víctimas de trata de personas como individuos con obstáculos o impedimentos para defenderse por sí mismos y por tanto tienen derecho al acceso a un fondo especial para la reparación del daño
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Su Artículo 5 Fracción XVII ordena la elaboración y aplicación de protocolos de investigación con perspectiva de género para perseguir los delitos de trata de personas cometidos contra las mujeres y menores de 18 años
Ley para la Protección de los Derechos de los niños, Niñas y Adolescentes	Su artículo 31 ordena la vigilancia de los procesos de adopción para prevenir la trata de personas en menores de 18 años El Artículo 47 Fracción establece que el gobierno Federal y los gobiernos estatales deben prevenir, investigar y castigar los casos de trata de personas de menores de 18 años
Ley de Refugiados y Protección Complementaria	El Artículo 20 garantiza asistencia institucional a aquellos en proceso de ser reconocidos como víctimas. Para estos efectos las víctimas de trata de personas, entre otras, deben recibir atención especial el Artículo 54 garantiza la atención

	para un adecuado proceso de integración de los refugiados tomando en cuenta sus contextos, como por ejemplo ser víctima de trata de personas
--	--

De estas leyes complementarias puede también extraerse una lectura del discurso contenido. En primer lugar todos estos documentos señalan a la trata de personas como un crimen, es decir, solo se orientan al castigo. Únicamente la Ley General de Víctimas, Ley para la Protección de los Derechos de los niños, Niñas y Adolescentes y la Ley de Refugiados y Protección Complementaria hacen mención de los aspectos de protección de la víctima y la necesidad de prevenir el delito.

Por otro lado este ordenamiento jurídico ordena la creación de una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, esto en su Artículo 84, la cual será la responsable de la definición, implementación y la propia evaluación de la política nacional respecto al fenómeno de trata de personas.

3.2 El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018

Con el propósito de atender la trata personas y en cumplimiento de la legislación mexicana y de la ratificación del Protocolo de Palermo el Gobierno Federal mediante la Secretaría de Gobernación publicó en abril del 2014 el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la

Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, el cual contiene los objetivos, estrategias, líneas de acción y métricas de evaluación de la política de trata de personas en México. Este programa posee 4 objetivos principales, a saber: 1) Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo; 2) Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas; 3) Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas; y 4) Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas.

Se puede observar el cumplimiento de los objetivos con los tres componentes necesarios de una política integral para atender la trata de personas de acuerdo a lo establecido por el *U.S. Department of State* y el Protocolo de Palermo, donde el objetivo 1, prevención del delito, cumple con el requisito de *prevention*, el objetivo 2, proporcionar atención y protección a la víctima, cubre el requerimiento de *protection*, y el objetivo 3, la efectiva procuración de justicia, satisface el componente de *prosecution*. Adicionalmente a esos tres elementos básicos de estándar internacional el Programa Nacional agrega el componente de la rendición de cuentas y acceso a la información, la cual de acuerdo al mismo programa tiene como fin facilitar la coordinación interinstitucional.

Los objetivos de este programa contienen, como se ha dicho, una serie de estrategias y líneas de acción así como una métrica para su evaluación, las cuales obedecen al modo en que los diseñadores del Programa han interpretado tanto el ordenamiento jurídico que le ha dado origen así como las complejidades del problema.

A continuación se exponen estos objetivos así como observaciones a la congruencia guardada respecto al fenómeno de las estrategias y algunas de sus líneas de acción.

3.2.1 Objetivo 1: Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo

Este objetivo afirma estar "basado en la generación de políticas públicas que buscan alertar a la población sobre las características y modalidades de los diversos tipos de trata de personas", es decir su eje rector es la concientización de la población respecto del fenómeno. Este principio queda explícito en sus estrategias las cuales son:

1. Estrategia 1.1. Sensibilizar e informar a la población sobre las características y modalidades de la trata personas
2. Estrategia 1.2. Diseñar, promover, implementar y coordinar campañas de prevención a nivel nacional e internacional en materia de trata de personas
3. Estrategia 1.3. Generar programas de capacitación dirigidos a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para la mejor comprensión del problema
4. Estrategia 1.4. Incentivar la participación y colaboración de las organizaciones civiles, organismos no gubernamentales y academia en la prevención de los delitos en materia de trata de personas
5. Estrategia 1.5. Mejorar la coordinación y colaboración entre instituciones de los órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión
6. Estrategia 1.6. Fomentar la verificación de establecimientos y medios de comunicación que por sus servicios, pudieran derivar en la comisión de los delitos en materia de trata de personas

Como se aprecia, el foco de la política de prevención es la concientización. Si bien esto cumple con una parte de los estándares internacionales es evidente la falta de políticas, o vinculación con otros programas gubernamentales, los cuales estén encaminados a amainar los factores de vulnerabilidad de las víctimas potenciales. Por el otro lado estrategias como la verificación de establecimientos y medios de comunicación probablemente no encuadren como una forma de prevención, pues si bien pueden tener efectos disuasivos en los tratantes el efecto preventivo es más bien colateral.

Como métrica de evaluación este objetivo posee como indicador el porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas, teniendo como meta el 6% del total de la administración pública federal para el año 2018. Si bien es necesaria la debida comprensión del fenómeno, así como de las leyes y programas por los cuales se pretende atender, por parte de los servidores públicos, se requieren otra serie de indicadores relacionados a las causas y efectos del problema, como lo son el índice de marginalidad del CONEVAL, los casos de violencia intrafamiliar, las desapariciones forzadas, entre otros.

3.2.2 Objetivo 2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas

A diferencia de la Ley General de trata el Programa Nacional, reconociendo las distintas modalidades en las cuales puede ocurrir la trata de personas, propone un modelo de atención múltiple y no único como lo demanda el poder legislativo. Al mismo tiempo reconoce la capacidad de respuesta de la sociedad civil organizada para atender a las

víctimas dada su experiencia y cercanía con el fenómeno. De este modo las estrategias de protección a la víctima son las siguientes:

1. Estrategia 2.1. Impulsar mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno para proteger, atender y asistir integralmente a las víctimas de los delitos en materia de trata de personas.
2. Estrategia 2.2. Colaborar con otros países para la implementación de instrumentos y programas de protección, atención y asistencia a víctimas de los delitos en materia de trata de personas.
3. Estrategia 2.3. Vincular a la sociedad civil y empresas socialmente responsables en los programas en la materia.
4. Estrategia 2.4. Fortalecer la red de centros de apoyo especializados para la atención y protección a víctimas de trata de personas.

Estas estrategias cumplen con lineamientos básicos indispensables como garantizar la atención física y psicológica¹⁹ y establece medios para su reinserción social²⁰, sin embargo en el aspecto de cooperación internacional omite la garantía de un "tiempo de reflexión" para las víctimas de origen extranjero. Para efectos de su propia evaluación el Programa Nacional toma como indicador el porcentaje de entidades federativas que cuenten con un protocolo en materia de atención a víctimas de trata de personas.

¹⁹ Ver la línea de acción 2.4.4 del Programa Nacional de Trata de Personas

²⁰ Líneas de acción 2.3.5 y 2.4.5 del Programa nacional de trata de personas

3.2.3 Objetivo 3. Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas

El otro componente del Programa Nacional de Trata de Personas es el denominado *prosecution* por los estándares internacionales, es decir la investigación, persecución y sanción del delito y la procuración de justicia. Las estrategias de este objetivo son:

1. Estrategia 3.1. Impulsar reformas integrales que permitan la armonización legislativa en materia de trata de personas.
2. Estrategia 3.2. Diseñar programas de capacitación y especialización continua para las y los operadores de justicia de los tres órdenes de gobierno.
3. Estrategia 3.3. Fortalecer la colaboración entre instancias internacionales, federales, estatales y municipales responsables de la procuración de justicia.
4. Estrategia 3.4. Fortalecer procedimientos de instancias federales, estatales y municipales responsables de procuración e impartición de justicia en la trata de personas.

Para este objetivo el indicador de evaluación considera el porcentaje de consignaciones hechas por el delito de trata de personas, es decir la proporción de investigaciones previas que prosiguieron con su proceso de investigación independientemente del resultado de la sentencia.

3.2.4 Objetivo 4. Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas

Finalmente el Programa Nacional de Trata de Personas contempla entre sus objetivos la creación de una herramienta para facilitar la cooperación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general, denominado como "Sistema informático para integrar datos asociados a la trata de personas" y el cual recopilará datos respecto a las

víctimas del delito e investigaciones al respecto. Debe mencionarse como a nivel internacional se propone como cuarto elemento de una política integral para atender a la trata de personas el *partnership* que se puede entender como los acuerdos y cooperación entre los responsables de la política pública para atender la trata con otros agentes como pueden ser los distintos órdenes de gobierno, las múltiples dependencias, denominadas en México como secretarías, la sociedad civil u otros gobiernos. El indicador de este objetivo es el cumplimiento de la puesta en marcha del sistema, el cual debe estar al cien por ciento de su funcionamiento en el año 2018. Sin embargo, la existencia de un sistema de datos no garantiza la colaboración entre las instancias de los diferentes órdenes de gobierno.

3.3 Desempeño y cumplimiento de 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 durante el año 2014

Este apartado muestra los resultados obtenidos a partir de la información oficial disponible para hacer una evaluación sobre su desempeño a nivel nacional. Para estos efectos nos concentraremos únicamente en los objetivos 1, 2 y 3 del Programa Nacional dado que representan las acciones más concretas para atender la trata. Esto no significa que la creación del sistema integral de información se considere como un objetivo de bajo impacto.

3.3.1 Desempeño en la investigación y la procuración de justicia en materia de trata de personas

Como se ha expuesto previamente los discursos contenidos en los documentos oficiales del gobierno mexicano donde definen la trata de personas se han centrado

más en la concepción de este fenómeno como un crimen y no tanto en las complejidades del problema. Por este motivo se observa y evalúa la forma en la cual los cuerpos de seguridad hacen cumplir la normativa vigente. Así, en un ejercicio de solicitud de información y transparencia por medio del sistema en línea INFOMEX se requirió a la Procuraduría General de la República el número de investigaciones realizadas durante el año 2014. En esta solicitud se pide especificar el tipo de trata conforme a la legislación en materia de trata de personas vigente por la cual inició la indagatoria. En la respuesta de la PGR se reporta la detención de 68 supuestos tratantes de personas. De estos 58 fueron arrestados por delitos del artículo 13 de la Ley General de Trata de Personas, es decir por explotar sexualmente a una o más personas; 5 fueron detenidos conforme el Artículo 17, o sea adquirir o poseer pornografía infantil; 2 fueron acusados por el Artículo 10, transportar, transferir, retener, entregar u alojar a una o más personas con fines de explotación; 1 fue acusada de faltas al Artículo 16, producción de pornografía infantil; y 4 eran imputadas por delitos de trata de personas no especificados.

Como se puede anotar la mayoría de las investigaciones de trata de personas en México, el 85.30%, se relacionan a la efectuada con fines de explotación sexual. Puede establecerse que este enfoque de la definición de la trata de personas como explotación sexual lleva a los cuerpos de seguridad y protección de justicia a investigar y procesar explotadores, no necesariamente tratantes, reproduciendo y reforzando la idea de que la explotación, comúnmente la sexual, como sinónimo de trata de personas. Se debe enfatizar que este desempeño del ejercicio de la ley no necesariamente refleja la realidad bajo la cual ocurre el fenómeno, es más bien un

simple indicador de la labor administrativa (Curtol, Decarli, Di Nicola & Savona, 2004) y de ésta forma también un reflejo del modo en el cual los cuerpos de seguridad y procuración de justicia comprenden el fenómeno, entienden la ley y la aplican.

3.3.2 Cumplimiento en la atención a la víctima

De acuerdo al Informe de Logros 2014²¹ durante dicho periodo siete entidades federativas generaron su protocolos de atención a las víctimas, a saber Chiapas, Coahuila, Estado de México, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y el Distrito Federal cumpliendo con el 21.87% de meta prevista para el 2018 de acuerdo al mismo Informe. Si bien el documento da parte de otras actividades realizadas en seguimiento de las estrategias para cumplir con el objetivo en este análisis se ha decidido incluir como una variable adicional el número de centros de atención a víctimas en función de que es en estos lugares donde finalmente se brindan los servicios necesarios para lograr la recuperación física y psicológica de quienes se han visto afectados. Por otra parte el programa prevé entre sus estrategias apoyo para creación de refugios y/o albergues para la atención integral de las víctimas al tiempo de ser una obligación establecida en la Ley General de Trata de Personas. Para efectos de este apartado la información se limita a la disponible en el Directorio Nacional de Centros de Atención a Víctimas de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas (DINCEAVIT) de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR que muestra los centros de atención con servicio de albergue y/o refugio, la cual arrojó los siguientes datos:

²¹ Informe de Logros 2014 del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y asistir a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, publicado por el Gobierno de la República

Tabla 3.3: Centros de atención a víctimas de trata de personas por entidad federativa

Entidad federativa	Sector público	Sociedad Civil	Total	Centros con refugio/albergue del total
Aguascalientes	8	0	8	0
Baja California	1	0	1	0
Baja California Sur	8	0	8	0
Campeche	0	0	0	0
Chiapas	7	0	7	3
Chihuahua	5	0	5	1
Coahuila	12	1	13	0
Colima	2	0	2	1
Distrito Federal	42	22	64	18
Durango	19	0	19	1
Guanajuato	39	0	39	1
Guerrero	11	0	11	0
Hidalgo	23	0	23	1
Jalisco	7	1	8	1
Edo. De México	10	1	11	3
Michoacán	3	0	3	0
Morelos	1	0	1	0
Nayarit	9	0	9	0
Nuevo León	4	0	4	0
Oaxaca	4	1	5	2
Puebla	4	1	5	5
Querétaro	4	1	5	2
Quintana Roo	1	0	1	1
San Luis Potosí	6	0	6	1
Sinaloa	18	0	18	8
Sonora	1	0	1	0
Tabasco	26	1	27	5
Tamaulipas	2	0	2	0
Tlaxcala	18	2	20	3
Veracruz	20	0	20	2
Yucatán	1	0	1	0
Zacatecas	0	0	0	0
Total	316	31	346	59

Fuente: Acharya, Moctezuma & Gómez 2016

La tabla anterior muestra la distribución de los Centros de atención a víctimas de trata de personas en el territorio mexicano. Entre las primeras observaciones es predominancia del sector público donde 91.32% de los Centros pertenecen a alguna

dependencia gubernamental; en segundo lugar todas las entidades, con excepción de Campeche y Zacatecas poseen por lo menos un centro de atención a víctimas de trata de personas; en tercero, solo 59 de los 346 centros de atención, el 17%, ofrecen el servicio de albergue o refugio. De estos la mayoría de los centros de atención con albergue o refugio se concentran en el centro del país, encontrándose 18 en el Distrito Federal, 5 en Puebla, 3 en Tlaxcala, 3 en el Estado de México, 2 en Querétaro y 1 en Hidalgo, es decir el 54.23%. De los estados que comparten frontera con los E.E.U.U. únicamente Chihuahua cuenta con un albergue; para el caso de la frontera sur Quintana Roo tiene un refugio mientras que Chiapas cuenta con 3; de las entidades colindantes con el Golfo de México tanto Veracruz como Tabasco cuentan con 2 y 5 refugios respectivamente; y así mismo de las entidades de la costa del pacífico Oaxaca cuenta con 2 refugios, mientras Colima y Jalisco poseen 1 cada uno.

3.3.3 Acciones en materia de prevención

Como se explicó anteriormente la parte preventiva de la política pública de trata de personas tiene por eje, y por tanto como métrica de su evaluación, la concientización y capacitación de los servidores de la administración pública federal. De este modo en un ejercicio de acceso a información pública se solicitó un reporte a la Secretaría de Gobernación respecto a las actividades de capacitación de los servidores públicos federales. En dicha solicitud se indagó sobre el número de funcionarios capacitados, pidiendo se especificara para cada caso la dependencia o secretaría a la que perteneciese el funcionario y la entidad federativa donde tuvo lugar la capacitación así como el total de horas de esta. Adicionalmente se pidió un listado general de las temáticas impartidas. La respuesta de la SEGOB, mediante la Subsecretaría de Derechos Humanos, detalla que se desarrollaron, hasta el día 9 de marzo del año

2015,²² 177 eventos de capacitación en los cuales 8,954 servidores públicos fueron capacitados. Este reporte sin embargo no daba parte del espacio geográfico donde tomaron lugar las actividades más sí proporcionó cifras del número de servidores capacitados por las dependencias a las cuales se atendió proporcionando la siguiente relación:²³

Tabla 3.4: Servidores de la Administración Pública Federal capacitados en el año 2014 por dependencia

Dependencias de la Administración Pública Federal	Servidores Públicos
Instituto Nacional de Ciencias Penales	1,702
Instituto Nacional de las Mujeres	88
Instituto Nacional de Migración	898
Procuraduría General de la República	938
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	170
Secretaría de Desarrollo Social	372
Secretaría de Educación Pública	3,822
Secretaría de Relaciones Exteriores	259
Secretaría de Salud	168
Secretaría de Turismo	38
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	50
Sistema Nacional Para el Desarrollo de la Familia	449

Fuente: Oficio SDH/DGEADH/DGAAV/160/2015

De esta modo la Secretaría de Educación Pública fue la más atendida con el 42.68% de servidores públicos capacitados durante el 2014 siguiéndole el Instituto Nacional de ciencias Penales con el 19%, la Procuraduría General de la República

²² Fecha de recepción de la información solicitada

²³ En la respuesta entregada por la SEGOB argumenta la falta de precisión de los datos presentados a la falta de remisión de la totalidad de datos por parte de los distintos integrantes de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

10.47% y el Instituto Nacional de Migración el 10%. Si bien no se desestima el esfuerzo del Gobierno Federal se observa que dependencias relacionadas a aspectos vinculados estrechamente al fenómeno de trata por su potencial para atender a las víctimas y prevenir el delito se encuentran atendidas marginalmente, donde dependencias como el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Turismo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salud representan en conjunto el 3.84% de los servidores públicos capacitados. Otras dependencias como el Sistema Nacional Para el Desarrollo de la Familia, uno de los responsables en la atención de víctimas, representan el 5%; la Secretaría de Desarrollo Social, responsable de aplicar políticas orientadas a disminución de factores de vulnerabilidad, alcanza el 4%.

3.4 Marcos jurídicos y políticas públicas para atender la trata de personas en el Estado de Nuevo León

En el año 2009 la Ley Para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León fue aprobada por el Congreso local y publicada en el Periódico Oficial. Esta ley contempla a grandes rasgos los siguientes puntos:

1. La creación de un Consejo Interinstitucional para la Prevención, Atención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas en Nuevo León
2. El diseño y aplicación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado. Este programa queda a cargo del Consejo previamente mencionado
3. Las autoridades de la entidad son responsable de la Prevención de la trata y de Atender a las víctimas de este fenómeno.

Complementario a esta Ley el Código Penal de Nuevo León tipificaba el delito de Trata de Personas en sus Artículos 363 Bis, 363 Bis 1, 363 Bis 2 y 363 Bis 3. Dichos artículos fueron derogados en 2013 a raíz de la promulgación de una nueva ley federal en materia de trata de personas en el año 2012, la cual retiraba facultades a las entidades federativas y al Distrito Federal para perseguir e investigar el delito de trata y como consecuencia los deshabilitaba para imponer penas por su comisión. Debe recalcar que dicha nueva ley federal fue reformada en 2014 devolviendo estas facultades a los gobiernos estatales, sin embargo en Nuevo León no se han hecho las reformas pertinentes para tipificar nuevamente este fenómeno, por lo que en términos técnicos la trata de personas no es un delito en esta entidad. Este vacío en la ley podría explicar el bajo número de casos e investigaciones judiciales así como de víctimas detectadas con respecto a otros estados de la república a pesar de la creciente presencia de fenómeno expuesta por investigaciones académicas sobre el tema.

3.4.1 Políticas públicas para atender la trata de personas en Nuevo León: Aplicación del Programa Nacional en la entidad

Agregado a éstas configuraciones de los instrumentos legales se debe analizar y evaluar el cumplimiento de estas normativas. Si bien un marco normativo adecuado es necesario para atender y erradicar esta problemática de orígenes y alcances sociales, culturales y económicos, es su efectiva ejecución expresada en forma de acciones gubernamentales la que finalmente impactará en la reducción y eventual erradicación de este fenómeno.

De este modo salta a la vista la aún faltante elaboración, y consecuentemente aplicación, de un Programa Estatal para la trata de personas. Aun cuando la entidad cuenta con el Consejo Interinstitucional el cual se ve previsto en el marco jurídico

estatal, la preparación del Programa se encuentra rezagada; si bien la problemática se encuentra en la agenda queda en evidencia que a más de cinco años de la publicación de la ley estatal, la problemática no ha recibido la atención necesaria a pesar su evidente y alarmante crecimiento.

3.4.1.1 Acciones de protección y atención a las víctimas de trata de personas en Nuevo León

No se cuenta con un Programa para atender el fenómeno, menos se cuenta con un protocolo para atender a las víctimas como lo señalan los reportes del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas.

Otro punto pendiente es la creación de albergues. El Artículo 17 Fracc. III de la Ley Para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León contempla su creación, sin embargo información del Directorio Nacional de Centros de Atención a Víctimas de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas de la FEVIMTRA señala que si bien en la entidad existen cuatro centros para atención a víctima de trata de personas, ninguno de estos provee los servicios de albergue. A pesar de los señalamientos de investigaciones académicas acerca rol de Nuevo León como un punto de tránsito y destino de personas en situación de trata de personas nuestras autoridades siguen sin cumplir esta obligación de vital relevancia. En contraste con otras entidades federativas y especialmente el Distrito Federal nuestra entidad muestra un desempeño pobre en esta área. A nivel nacional existen 346 centros de atención a víctimas de trata y solo 59 dan albergue o refugio. De estos 59, 18 se hallan en el D.F., casi la tercera parte. Así también de nuestros estados vecinos solo San Luis Potosí cuenta con un albergue. Otras entidades donde se sabe de la ocurrencia del

fenómeno poseen al menos un refugio, como Quintana Roo y Chihuahua, mientras Chiapas posee tres. La situación neolonesa no es ajena, en Baja California y Guerrero, conocidos como puntos de destino tampoco se cuentan con albergues aunque si existan centros de atención a víctimas. De esta forma Nuevo León incumple con los dos aspectos de evaluación planteados al carecer tanto de protocolo como de centros para la atención a víctimas de trata de personas, aunado al propio incumplimiento de la normativa local al tampoco contar con un Programa para atender el fenómeno.

3.4.1.2 Acciones Preventivas en materia de trata de personas en Nuevo León

En secciones anteriores se detalló como foco principal del Objetivo de prevención la concientización de la sociedad en torno al fenómeno de trata de personas y la capacitación en estos temas de los servidores públicos. Para el caso de Nuevo León la problemática radica en la falta de información; como se mencionó en otro apartado, se desconocen las entidades donde han tenido lugar las capacitaciones a miembros de la administración pública federal. En esa misma dirección la falta de un Programa Estatal para la atención del fenómeno alimenta la desinformación sobre las actividades del gobierno de Nuevo León sobre prevención, específicamente lo realizado para capacitar a los servidores públicos estatales en temas sobre trata de personas.

3.4.1.3 Procuración de justicia en materia de delitos de trata de personas en Nuevo León

Finalmente se debe abordar el desempeño de la investigación judicial de la trata en Nuevo León. Como se ha mencionado previamente la trata de personas no se contempla en el marco jurídico estatal como un delito; las únicas responsabilidades atribuidas son las de prevención y protección a la víctima. Dicha configuración del derecho limita la posibilidad de ejecutar acciones integrales por parte del gobierno

estatal para atender el fenómeno e implica una falta de reconocimiento de facto de la realidad sucedida en la entidad. A pesar de ello un reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos documenta la existencia de tres averiguaciones previas por el delito de trata de personas entre los años 2011 y 2012, previo a la desaparición en el código penal de los artículos que castigan este hecho en el año 2013. De estas averiguaciones solo una obtuvo sentencia condenatoria, es decir la efectividad del gobierno estatal para perseguir el delito es por mucho desproporcional ante la documentada ocurrencia de este y el cual se encuentra en ascenso. Si se quiere pensar en un programa eficiente y efectivamente articulado para atender esta problemática el primer paso a tomar no es otro sino el de reintegrar los artículos del código penal que castigan este delito.

CONCLUSIONES

La trata de personas es un fenómeno de “reciente denominación” y el cual es comúnmente llamado una forma moderna de esclavitud. Según los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, actualmente 21 millones de mujeres, hombres y niños son explotados en formas modernas de esclavitud y el cual se debe ser erradicado para el año 2030. Así mismo como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación, desde sus orígenes se asoció como un fenómeno donde las víctimas de mayor incidencia son mujeres para ser explotadas sexualmente. Aún hoy a pesar del reconocimiento internacional de las diversas formas de explotación a las cuales pueden ser sometidas las personas, tanto medios de comunicación como sociedad conceptualizan, si no es que confunden o usan a forma de sinónimo, a la trata de personas como explotación sexual de mujeres. Incluso la academia nacional como internacional ha dirigido mayormente su investigación a esta forma particular de trata; no se desestiman los trabajos en ese tema, sin embargo organizaciones como la UNODOC²⁴ detallan el crecimiento de otras modalidades de trata de personas las cuales valdría la pena explorar para determinar nuevas variables del fenómeno y apuntalar o desechar algunas de las existentes.

En México, y Nuevo León, está aún pendiente la realización de un diagnóstico integral para comprender el estatus actual del fenómeno; como se mencionó previamente la mayoría de las investigaciones se han concentrado en una sola modalidad de trata de personas. En ese sentido concretar el sistema informático donde se integra los datos asociados a la trata de personas será una herramienta de

²⁴ Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito

monitoreo de las variables de fenómeno y en el largo plazo será una fuente útil de la información para una mejor toma de decisiones y una mejor diseño y ejecución de políticas públicas; la discrepancia, sesgos y lagunas de los datos obtenidos vía institucional durante esta investigación evidencian el compromiso pendiente con el sistema de integración de datos.

En ese sentido, para la investigación y procuración de justicia del delito de trata de personas, en México donde más del 80% de las investigaciones se inician por temas relacionados a explotación sexual, queda demostrada la importancia de una adecuada comprensión del fenómeno por parte del gobierno y de las autoridades e instancias responsables de operar las políticas y programas, y de los cuerpos de seguridad. Si bien se ha señalado como la actividad administrativa no necesariamente refleja la realidad del problema, sobre todo uno sucedido de forma clandestina y donde las víctimas son invisible u ocultas, esta aporta un reflejo de cuáles son sus principales focos de atención en torno a la actividad.

Para la política de protección a la víctima la investigación mostró un evidente atraso en materia de creación de albergues, los cuales se encuentran usualmente concentrados en la zona centro del país y son indispensables para brindar una adecuada atención a la víctima. De este modo, aún cuando la ley de trata y las acciones del programa nacional de trata contemplan garantías para las víctimas en concordancia con estándares internacionales, se hace evidente la necesidad de la materialización de acciones concretas como lo son los albergues, dado que la

existencia de los actuales resulta insuficiente para responder a la magnitud del problema.

Por el lado de la prevención se observan aún esfuerzos y acciones cuyo alcance aún no puede responder, al igual que lo emprendido en procuración de justicia y protección a la víctima, a la extensión y gravedad del fenómeno. La principal línea de acción, la capacitación de funcionarios públicos, es una tarea por demás enorme dado el tamaño de la burocracia y apenas se ha llevado de forma incipiente y el programa nacional no guarda indicios de atender las causas profundas del fenómeno.

En síntesis, el problema de diseño de la política pública de trata de personas en México originado por la inadecuada definición del problema, acarrea una serie de consecuencias nocivas; la confusión de trata de personas con explotación y la percepción del fenómeno más como un crimen han tenido como efecto que la procuración de justicia se enfoque en unas pocas formas en las que se desarrolla el fenómeno, la prevención se centre en la concientización, y que la protección a la víctima se encuentre rezagada.

De esta forma para el objetivo específico 1, *Analizar y evaluar la implementación e impacto de la política pública de trata de personas del PNPSDEMTPPAVD en la entidad federativa de Nuevo León*, se encuentra como resultado para el caso de nuestra entidad la existencia de únicamente una sentencia condenatoria, lo cual apunta la necesidad de llevar a cabo un efectivo ejercicio de la ley ante un problema de evidente y grave magnitud en la entidad. Para la protección de la víctima, la entidad no

cuenta con refugios, tampoco se cuenta con un protocolo para la atención y reinserción social. En cuanto a prevención, si bien la entidad es reconocida principalmente como punto de destino y tránsito, ello no implica que la población de Nuevo León no sea inmune a ser víctima de trata y se requieren acciones para reducir el riesgo de vulnerabilidad ante este crimen; tampoco se tiene datos sobre miembros de la administración pública, de cualquiera de sus órdenes en la entidad, capacitados en temas de trata de personas, de modo que puede determinarse que existe una nula o muy baja aplicación de la política pública nacional de trata de personas en la entidad de Nuevo León, y la cual tampoco logra impactar en una efectiva atención al fenómeno en el territorio mencionado.

También hemos establecido a las políticas públicas como la forma más común, pero no exclusiva, de intervenir del gobierno con el propósito de solucionar o contener un problema o asunto. Las políticas públicas, tenemos en común acuerdo, poseen como característica estar orientadas por la información y conocimiento disponible con el propósito de aumentar su grado de eficiencia y efectividad, y por ese motivo deben poseer metas y objetivos medibles. Por esta razón surge la necesidad de la labor de los analistas de políticas para comprender su contenido, mejorar su proceso, validar o desechar sus objetivos y aumentar su efectividad. En ese proceso de análisis reconocemos a la definición del problema como uno de los pasos más importantes esto porque la perspectiva que se tenga del asunto determinará las variables a atender, los objetivos y el curso de acción, así también determinará los parámetros para definir el éxito o fracaso de la política pública.

Estas definiciones de problemas tienen un sustento o carga valorativa la cual determina el enfoque con el cual se aborda el asunto y por tanto define el tipo de soluciones a implementar, es decir si tema de la agenda pública se define, por ejemplo, como un problema de seguridad las políticas se diseñarán de acuerdo a esa definición y probablemente tendrán efectos mayores en el área de seguridad, o colaterales en otras áreas.

El trabajo del gobierno mexicano en materia legislativa y el desarrollo de sus políticas de trata de personas le han valido encontrarse en el Nivel 2 del *Trafficking in Persons Report 2015* del *U.S. Department of State* desde el año 2008 (2015). Según la metodología de este reporte, la ubicación de México en este nivel indica un cumplimiento parcial de los estándares de la propia política anti trata,²⁵ es decir, si bien se reconocen los avances hechos por el gobierno estos tienden a ser insuficientes. A ese respecto el reporte de origen estadounidense señala la falta de atención a la modalidad de trata de personas con fines de explotación laboral, y como las labores de ejercicio de la ley se concentran en la inspección de clubes, bares y otros lugares similares, y no tanto en el trabajo de inteligencia para desarticular redes de tratantes.

De esta forma al analizarse la información se comprueba la hipótesis, *La política pública de trata de personas contenida en 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, se encuentra insuficientemente definida y estructurada respecto a la complejidad del problema, lo cual causa un inadecuado*

²⁵ En el idioma inglés *anti-trafficking policy* es el término común para referirse a la política de trata de personas.

diseño para el cumplimiento en la prevención del delito, así como en la procuración de justicia y la protección a las víctimas de trata, en función de la contrastación entre el análisis del fenómeno de trata de personas, contra el análisis de los constructos y valoraciones encontrados en la política de trata de personas contenida en las normas jurídicas así como en el PNPSSEDMTPPAVD.

De esta forma y de conformidad con el objetivo específico 4, *Generar una propuesta de recomendación útil para el gobierno federal para la implementación de la política pública de prevención de trata de personas*, se determina la necesidad de encontrar como una alternativa o forma de mejorar una política pública, la atención a los oficios o trabajos de mayor peligro o riesgo como lo son el trabajo agrícola, la construcción, el trabajo sexual, así como trabajos donde se requiere mano de obra no calificada como los son las maquiladoras. Esta es una propuesta proveniente de la Organización Internacional del Trabajo y México podría implementarla dado que ya existe un listado o índice de riesgo de trabajo por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo una amenaza para una efectiva implementación son las cada vez menos regulaciones al empleo gracias a leyes laborales cada vez más flexibles. Por otra parte, esta vigilancia sería solo efectiva a corto plazo, y es en el corto plazo donde la procuración de justicia podría ser la forma más efectiva para atender el fenómeno de la trata. Se tiene claro que uno de los factores involucrados en la decisión de cometer o no un delito es la posibilidad de ser atrapado y que para el caso de la trata de personas las cifras de sentencias indican un alto grado de impunidad para este tipo de crimen. También tenemos en claro que la trata de personas es una actividad de altas ganancias económicas. De este modo la lógica dicta que en la medida que aumenten

las investigaciones por este delito, así como sus sentencias condenatorias, disminuirá el margen para decidir si llevar a cabo o no el crimen. Al mismo tiempo el aumento de investigaciones podría llevar a un aumento en la localización de víctimas, y en la medida en la que se asista, estas víctimas eventualmente podrían proporcionar información sobre los modus operandi de los tratantes, así como relatos de sus antecedentes para entender las causas que las orillaron a su situación de víctima, para así modificar y mejorar las políticas de prevención. En el mismo sentido de la prevención la educación en derechos humanos es una medida importante y relevante d, sin embargo dicho conocimiento debe de ir acompañado de condiciones para ejercer estos derechos; proveer de educación, salud, empleo digno, medios de esparcimiento, oportunidades de desarrollo y seguridad, es decir cumplir con el compromiso de proveer los bienes y servicios necesarios para el pleno y libre desarrollo de la persona y el cual es limitado por obstáculos estructurales.

Si suponemos que la política de trata de personas es o debe ser integral debemos de considerar los efectos de cada uno de los aspectos de la política de trata tienen entre sí. No es de sorprender el enfoque actual sobre la parte de procuración de justicia siendo que esta es la que materializa resultados en menor tiempo si se compara con el tiempo que toma atender y reinsertar socialmente a las víctimas o con las prospectivas de impacto de las campañas de concientización. Para este trabajo, el caso nacional y el caso de Nuevo León ofrecen una perspectiva comparada de la relevancia de la integralidad en la política pública de trata de personas. Para ambos casos la procuración de justicia, es decir las acciones llevadas a cabo con respecto al aspecto del crimen de la trata de personas, es el eje de la comparación. Mientras en el caso

nacional pareciera existir un sesgo en la comprensión del fenómeno donde trata de personas se confunde con explotación, por lo común de mujeres en el comercio sexual, en el caso de Nuevo León el sesgo es falta del reconocimiento de la trata como un delito. De esta forma, para el primer caso el sesgo ocasiona la persecución de solo algunas formas de trata de personas, y para el segundo caso no se persigue el delito en lo absoluto. Al mismo tiempo en la configuración actual del sistema político mexicano, dentro de la cual se inscribe la estructura administrativa, el abatimiento de las causas raíces del problema no representa una alternativa de solución, donde la primacía de una política económica de corte neoliberal antepone la estabilidad de los índices macroeconómicos en detrimento del gasto social.

Los modelos internacionales de evaluación de políticas de trata de personas pueden ser un referente para generar indicadores locales, evitando la copia fiel de estos. Modelos como el 3P de Cho evalúan la política nacional, por lo que sugerencias como por ejemplo la vigilancia de puertos, aeropuertos y centrales de autobuses no corresponden al ámbito administrativo de las entidades federativas al tiempo que violenta la garantía constitucional de derecho al libre tránsito de la persona dentro de los límites territoriales del país. En esa línea podríamos concebir entre los efectos de la trata de personas a la amenaza a la libertad, no solo de las personas vulnerables a ser víctimas, sino de la libertad en general en la medida que fuerza al establecimiento de acciones que pueden violentar los derechos más elementales. Es en circunstancias como estas donde se debe prestar atención a los principios del derecho y de la política pública los cuales guardan particularidades en cada país.

Por otra parte y en esa misma línea, la mayoría de las formas propuestas de evaluación de política de trata de personas se inscriben desde la perspectiva de ocurrencia transnacional del fenómeno; como se observó durante la investigación la dinámica de la trata de personas en México obedece más bien a la ocurrida dentro de los propios límites territoriales de la nación, lo cual no significa que los casos de trata internacional no sucedan, y por tanto la política mexicana de trata de personas debe atenderse y evaluarse conforme a las particularidades de nuestro contexto nacional.

Es casi un hecho que la mayor parte, si no es que todos los gobiernos, enfocan sus esfuerzos a los efectos del problema, es decir, las políticas de procuración de justicia protección y atención a la víctima son las que cuentan con lineamientos más claros así como con estrategias y líneas de acción más concretas. Con esto no se demeritan las acciones y resultados respecto a la problemática de la trata de personas, su existencia es reflejo del reconocimiento y la preocupación del gobierno, pero se obvian las causas raíces de la problemática, las cuales se encuentran vinculadas no solo a aspectos estructurales como lo son la desigualdad, la pobreza y la falta de acceso a oportunidades, sino también a lo súper estructural, donde podemos encontrar el género, la discriminación, las prácticas culturales, así como la aceptación y prevalencia de un modelo económico orientado por la ganancia. En este sistema económico, donde la reducción de costos para aumentar el margen de lucro, la trata de personas se inserta como un modo viable, e incluso legítimo, de operar en una amplia gama de actividades, desde agricultura, la industria y los servicios hasta negocios de orden más clandestino como el del trabajo sexual forzado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acharya, A., Moctezuma, A., Gómez, F. (2016). Post trafficking victims in Mexico and their reintegration process: an analysis on the government's response, *Review of Research and Social Intervention*, Vol 53, Junio En prensa.
2. Acharya, A. (2013). Mueres invisibles y victimización sexual en México. El caso de la trata de mujeres en Monterrey. *Estudios Sociales* , 235-258.
3. Acharya, A. (2015). Trafficking of Women in Mexico and Their Health Risk: Issues and Problems. *Social Inclusion* , 103-112.
4. Acharya, A. (2009). Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen. *Andamios* , 299-322.
5. Acharya, A. (2009). *Una nueva forma de esclavitud humana: el tráfico de mujeres en México*. Monterrey: UANL.
6. Acharya, A., & Clark, J. (2010). The health consequences of trafficking in women in Mexico: findings from Monterrey city. *International Review of Sociology* , 415-425.
7. Acharya, A., & Stevaneto, A. (2005). Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género. *Estudios Feministas* , 13 (3), 507-524.
8. Acharya, A., Gómez, F., Moctezuma, A., Morquecho, A., Domínguez, T., Benites, A., y otros. (2011). *Perspetivas del Tráfico en México. Un Análisis de las Entidades Federeativas*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
9. Aguilar Villanueva, L. F. (2000). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobiernos* (págs. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
10. Anderson, J. (1990). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin.
11. Araiza, C. (2005). La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas públicas. *El Cotidiano* , 30-37.
12. Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políricas públicas. Un manual para la práctica*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
13. Bobrow, D. (2006). Social and cultural factors: constraining and enabling. En M. Moran, M. Rein, & R. Goodin, *The Oxford handbook of public policy* (págs. 572-586). Oxford: Oxford University Press.
14. Bobrow, D., & Dryzek, J. (1987). *Policy analysis by desing*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

15. Brewer, G., & De Leon, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. Homewood: The Dorsey Press.
16. Cacho, L. (2010). *Esclavas del poder: Un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo*. México: Grijalbo.
17. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *DECRETO por el que se expide 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; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* .
18. Cho, S.-Y. (2015). Modeling for Determinants of Human Trafficking: An Empirical Analysis. *Social Inclusion* , 3 (1), 2-21.
19. Cho, S.-Y., Dreher, A., & Neumayer, E. (2012). 3P Antitrafficking Policy Index Coding Guideline.
20. CNN México. (12 de Junio de 2013). Recuperado el 9 de Marzo de 2015, de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/06/12/autoridades-de-jalisco-rescatan-a-275-personas-que-eran-explotadas>
21. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2013). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. México.
22. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2009). *Hacia la construcción de de Políticas Públicas en Materia de Atención de Grupos Discriminados a causa del Desplazamiento Forzado de su Lugar de Origen*. México.
23. Curtol, F., Decarli, S., Di Nicola, A., & Savona, E. (2004). Victims of human trafficking in Italy: A judicial perspective. *International Review of Victimology* , 111-141.
24. De Leon, P. (1997). Una Revisión del proceso de las políticas públicas: De Lasewell a Sabatier. *Gestión y Política Pública* , 5-17.
25. Dryzek, J. (2006). Policy analysis as a critique. En M. Moran, M. Rein, & R. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 190-203). Oxford: Oxford University Press.
26. Durgana, D. (18 de Septiembre de 2014). *Mesuring human insecurity: A human trafficking forecasting and prevalence estimation model for minors in the United States* . Toledo, Ohio, E.E.U.U.
27. Eagle, J., & Betters, D. (1998). The endangered species act and economic values: a comparison of fines and contingent valuation studies. *Ecological Economics* , 165-171.
28. Farior, S. (1997). The International Law on Trafficking in Women and Children for Prostitution: Making it Live Up to its Potential. *Harvard Human Rights Journal* , 10, 216.

29. Fukushima, A., & Liou, C. (2012). Weaving Theory and Practice: Anti-Trafficking Partnerships and the Fourth 'P' in the Human Trafficking Paradigm. *CDDRL Working papers* , 1-16.
30. Gallagher, A. (2001). Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties. *Forced Migration Review* , 25-28.
31. García Maynes, E. (2005). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
32. Global Alliance Against Trafficking in Women. (2001). *Human Rights and Trafficking in Persons: a Handbook*. Bangkok.
33. Instituto Belizario Domínguez del Senado de la República. (2010). Estudio sobre la trata de personas en México.
34. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). Recuperado el 20 de Abril de 2015, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo137&s=est&c=23631>
35. International Labour Organizaton. (2000). Globalization's losers become its movers.
36. Lindblom, C. (2000). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
37. Lonergan, S., Gustavson, K., & Carter, B. (2000). *Global environmental change and human security*. Obtenido de <http://www.gechs.org/aviso>
38. Luty, T., & Lanier, M. (2012). An Integrated Theoretical Framework to Describe Human Trafficking of Young Women and Girls for Involuntary Prostitution. En J. Maddoc, *Public Health - Social and Behavioral Health* (págs. 555-570).
39. Lynn, L. (1980). *Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis*. Santa Mónica: Goodyear.
40. McCray, J. (2006). Dynamics and the Economic Theory of Crime.
41. Mead, L. (1995). Public policy: Vision, potential, limits. *Policy Currents* , 1-4.
42. Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 27-60). México: Fondo de Cultura Económica.
43. Merino, M., & Cejudo, G. (2010). Introducción. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 9-25). México: Fondo de Cultura Económica.

44. Mishra, E. (2013). Combating human trafficking: a legal perspective with special reference to India. *Sociology and Antropology* , 172-179.
45. Montiel, O. (2011). Características y análisis sobre el oficio de padrote en México. En A. Acharya, *Migración, género y tráfico de mujeres: Una perspectiva desde la sustentabilidad social* (págs. 130-161). Editorial Académica Española: Berlín.
46. Moore, M. (2000). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas publicos y agenda de gobierno* (págs. 189-218). México: Miguel Ángel Porrúa.
47. Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization. (2011). *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*.
48. Organización de Estados Americanos. (1996). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.
49. Organización de las Naciones Unidas. (2000). Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.
50. Organización Internacional del Trabajo. (2007). *Informe VI. La promoción de empresas sostenibles*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
51. Organización internacional para las Migraciones. (2011). *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. México.
52. Orsini, B. (2013). Law enforcement considerations for human trafficking . En M. Burke, *Human trafficking. Interdisciplinary perspectives* (págs. 183-204). New York: Routledge.
53. Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila Editores.
54. Rijken, C. (2003). Trafficking in Persons: Prosecution from a European perspective. Países Bajos.
55. Rijken, C., & de Volder, E. (2009). The European Union's Struggle to realize a human rights-based approach to trafficking in human beings. *CONNECTICUT JOURNAL OF INT'L LAW* , 49-79.
56. Salazar, L. M., & Castro, J. M. (2014). Tres dimensiones del Desplazamiento Interno Forzado en México. *El Cotidiano* (183), 57-66.
57. Secretaría de Gobernación. (2014). 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. México.

58. Seo-Young, C. (2013). 3P Anti-trafficking Policy Index for 2012 (188 countries) released.
59. Somit, A., & Tanenhaus, J. (1967). *The development of american political science*. Boston: Allyn and Bacon.
60. Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid.
61. Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Revista de Gestión y Política Pública*, 19-37.
62. U.S. Department of State. (2015). Trafficking in Persons Report 2015.
63. U.S. Department of State. (2014). *Trafficking in persons report*. Recuperado el 9 de Marzo de 2015, de http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/?utm_source=NEW+RESOURCE:+Trafficking+in+Persons+R
64. United Nations High Commissioner for Refugees. (2014). *UNHCR Statistical Yearbook 2013*. Recuperado el 10 de Marzo de 2015, de <http://www.unhcr.org/54cf9bd69.html>
65. United Nations Office On Drugs And Crime. (2014). *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Viena.
66. United Nations Organization. (1997). Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Commission on Human Rights, 53rd Sess.
67. Vanwesenbeeck, I. (2011). Sex's workers' right and health: The case of Netherlands. En R. Dalla, L. Baker, J. DeFrain, & C. Williamson, *Global perspectives on prostitution and sex trafficking* (págs. 3-24). Lexington books.
68. White, J. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
69. Wiebel, W. (1990). Identifying and Gaining Access to Hidden Populations. En E. Lambert, *The Collection and Interpretation of Data from Hidden Populations* (págs. 4-13). Rockville: National Institute on Drug Abuse.
70. Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power*. Boston: Little-Brown.
71. Zetter, R. (2012). *International Organization for Migrations*. Obtenido de <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/migration-policy-practice/issues/october-november-2012/forced-migration--changing-trend.html>