



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

Análisis de las políticas públicas en la lucha contra el delito
de Trata de Personas

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN POLÍTICA CRIMINAL

PRESENTA:

JESRREEL LÓPEZ DELGADO

Asesor: Mtro. DELIO DANTE LÓPEZ MEDRANO

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

México, D. F. Mayo 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi familia

Quienes con su confianza, cariño y apoyo sin escatimar esfuerzo alguno, me han convertido en una persona de provecho, ayudándome al logro de una meta más.

Por compartir tristezas y alegrías, éxitos y fracasos, por todos los detalles que me han brindado durante mi vida, por esto y por mucho más, mi más profundo agradecimiento.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Estudios Superiores Acatlán

De quien me siento orgulloso de pertenecer dese la licenciatura y de la cual toda la enseñanza obtenida en sus aulas cambió mi vida de manera positiva.

A mis sinodales:

Dr. Víctor Alejandro Payá Porres, Mtro. Delio Dante López Medrano, Dr. Jesús Aguilar Altamirano, Mtra. Fabiola López Sánchez, Dr. Claudia Eugenia Sánchez Hernández. A cada uno de ellos que con su conocimiento y aportaciones precisas enriquecieron este trabajo.

A mi asesor Mtro. Delio Dante López Medrano

Quien atinadamente me guió con acierto para que este trabajo se concluyera de forma exitosa.

En especial a la Dr. Claudia Eugenia Sánchez Hernández

Quien fue parte fundamental en esta tesis y en mi formación como maestro y de la cual estoy agradecido y espero seguir contando con su apoyo en los siguientes proyectos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Por su gran apoyo durante mi desarrollo como estudiante de maestría para mí y para todos los estudiantes quienes se ven beneficiados de formar parte del selecto grupo de alumnos de excelencia académica.

Índice General

	Pág.
Introducción.....	VI
Capítulo primero	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	
1.1 Las políticas públicas.....	1
1.2 Conceptos de políticas públicas.....	2
1.3 El sistema político en la teoría general de los sistemas.....	9
1.4 La participación del Estado para elaborar una eficiente política pública.....	14
1.5 Diversos instrumentos en la creación de políticas públicas.....	16
1.6 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	18
1.7 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	20
1.8 Las Asociaciones y la lucha contra la trata de personas.....	21
Capítulo segundo	
LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONTRA LA TRATA DE PERSONAS	
2.1 Marco legal.....	24
2.2 Análisis del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.....	25
2.3 La trata de personas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
2.4 Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal.....	31
2.5 Tlaxcala.....	33
2.6 Quintana Roo.....	36
2.7 Ámbito federal en la lucha contra la trata de personas.....	38

2.8 Reflexiones en torno a la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas de 2007.....	40
2.9 Objetivos 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 y sus diferencias con la Ley de trata de 2007.....	45

Capítulo tercero

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

3.1 Programas contra la trata de personas implementados en los Estados de Quintana Roo, Tlaxcala y en el Distrito Federal.....	54
3.2 Programas en Quintana Roo.....	55
3.3 Cifras en Quintana Roo.....	61
3.4 Tlaxcala.....	62
3.5 Cifras del Estado de Tlaxcala.....	86
3.6 Estado de Tlaxcala primer lugar en trata de personas.....	71
3.7 Distrito Federal.....	73
3.8 Distrito Federal en cifras.....	76
3.9 Consideraciones sobre los datos obtenidos	79

Capítulo cuarto

LA TRATA DE PERSONAS EN LA SOCIEDAD MODERNA

4.1 Las formas de captar víctimas y sus nuevas tendencias.....	81
4.2 El internet y el fenómeno de la trata.....	83
4.3 Los programas contra la trata y sus particularidades.....	85
4.4 La participación de las Asociaciones Civiles.....	90

4.5 Mayor coordinación en los tres niveles de gobierno a través de la homologación y reglamentos.....	95
4.6 El acceso a la información.....	98
4.7 Consideraciones respecto a La Ley General para erradicar y sancionar los delitos en Materia de Trata de Personas.....	99
4.8 Aporías entre la legalidad y la realidad social.....	105
Conclusiones y propuestas.....	110
Bibliografía.....	116

Índice de Figuras

Capítulo primero	Pág.
1.1 Concepto de política pública.....	7
1.2 Esquema funcional del sistema político.....	13
1.3 La participación del Estado para elaborar una eficiente política pública.....	16
1.4 Diversos instrumentos en la creación de las políticas públicas.....	17
Capítulo segundo	
2.1 Marco legal en la lucha contra la trata de personas.....	29
2. 2 Principales documentos internacionales.....	31
2.3 Homogenización de las leyes de trata.....	38
2.4 Ámbito Federal en la lucha contra la trata de personas.....	41
Capítulo tercero	
3.1 Quintana Roo cuarto lugar en trata de personas.....	61
3.2 Las víctimas que denunciaron ser víctimas de trata son originarias de los municipios de Tlaxcala.....	66
3.3 De los municipios en Tlaxcala donde se comete el delito de trata denunciado por la víctima del 2010-2013.....	67

3.4 Grafica de número de procesos abiertos por trata de personas 2010- 2013.....	70
3.5 Número de personas condenadas por la comisión del delito de trata de personas 2010-2013.....	71
3.6 Estrategias contra el delito de trata en Tlaxcala.....	72
3.7 Distribución porcentual de la modalidad de trata a la que es sometida la víctima.....	75
3.8 Lugar de ocurrencia del delito de trata de personas 2010-2013.....	77
3.9 Estrategias contra la trata en el Distrito Federal.....	78

Capítulo cuarto

4.1 Formas de enganche.....	83
4.2 Nuevas tendencias en el fenómeno de la trata	85
4.3 Los programas contra la trata y sus particularidades.....	90
4.4 Las Asociaciones Civiles.....	94
4.5 Situación de las víctimas de trata después de acudir a solicitar ayuda institucional.....	108

ABREVIATURAS

ART., art	Artículo.
Coord.	Coordinador.
Comisión intersecretarial	Comisión Intersecretarial para prevenir, combatir y sancionar los delitos en materia de trata de personas
DIF	Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.
Ed.	Editorial.
<i>Ibídem</i>	Misma fuente, pero diferente página.
<i>Ídem</i>	Fuente idéntica a la cita anterior.
<i>Op. Cit.</i>	Obra citada.
La convención	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
Ley General de Trata.	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
Ley contra la trata en el Distrito Federal	Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal.
Ley contra la Trata de Tlaxcala	Ley para la prevención de la Trata de Personas en el estado de Tlaxcala.
Ley contra la Trata de Quintana Roo	Ley para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas en el Estado de Quintana Roo.
Ley de Trata de 2007.	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
p.	Página.
pp.	Páginas totales.
págs	Páginas.
Protocolo de Palermo	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

INTRODUCCIÓN

La sociedad mundial ha hecho esfuerzos en tratar de dar al individuo una mejor calidad de vida a través de diferentes medios como son los avances tecnológicos, científicos y normas jurídicas tendientes a ordenar la conducta de las personas, sin embargo, no ha podido deshacerse de conductas practicadas desde el inicio de la historia, me refiero a la esclavitud, que aunque de forma diferente en pleno siglo XXI se practica en lo que la ley a denominado, la trata de personas.

El objetivo general de este trabajo es analizar la aplicación e impacto de las políticas públicas, contra del delito de trata de personas en los Estados de Tlaxcala, Quintana Roo y el Distrito Federal, para exponer un panorama general del fenómeno y con base en ello proponer una política integral que permita su efectiva erradicación.

Se puede pensar que el avance en materia de derechos humanos o la implementación de medidas para proteger a los niños, fueran un factor que detuviera la práctica de la trata de personas o que el abuso infantil o compra y venta de seres humanos se podría haber erradicado con la implementación de leyes y políticas públicas, pero las estadísticas recabadas en este trabajo demuestran lo contrario.

Según la Organización de las Naciones Unidas en su informe sobre la trata de personas la situación actual de la trata en México es considerada como grave. En México hay más de 16 mil menores de edad víctimas de explotación sexual, mientras que 85 mil son utilizados por las redes delincuenciales para filmar pornografía¹ y hace mención que este delito es el tercero más lucrativo de la delincuencia organizada sólo superado por el tráfico de drogas y de armas, con ganancias anuales superiores a los 30 mil millones de dólares anuales.

Las cifras muestran que el delito de trata afecta en el mundo a 27 millones de personas, de las cuales solamente en el 2013, se identificaron 40 mil casos.

¹ Esta información se puede ver en: <http://unidoshacemosladiferencia.com/> [consultado 21 de abril de 2014].

México es considerado el 2° país con mayor incidencia en el delito de trata de personas, sólo detrás de Tailandia. La cifra negra es de 80%.²

La Organización Internacional para las Migraciones señala que en México el número de casos ha aumentado desde 2007, y resalta que en algunos estados existe un mayor número de personas que han sido víctimas de este delito. La Oficina de las Naciones Unidas en contra la Droga y el Delito (ONUDD) identifica a México como fuente, tránsito y destino para la trata de personas y ubica entre el sector más vulnerable de este ilícito a mujeres, niños, indígenas y migrantes indocumentados.

A pesar de políticas públicas implementadas y de las reformas a nivel constitucional, la situación no ha mejorado, las políticas públicas no están siendo eficaces, México sigue por cuarto año consecutivo sin cumplir con las normas mínimas para la eliminación de la trata³. El gobierno de México fue colocado en el nivel 2, lo que significa que no cumple plenamente con las normas mínimas internacionales para la eliminación de la trata de la Ley de Protección de Víctimas de Trata de los Estados Unidos y el Protocolo de Palermo⁴.

Ante el panorama descrito, esta investigación se justifica en virtud de que, debido la alta incidencia del delito de trata de personas, es importante realizar un análisis de las diversas políticas públicas implementadas en la materia, estudiar su efectividad, para efecto de conocer hasta qué punto cumplen con los objetivos de salvaguardar el libre desarrollo psicosexual de las personas y su libertad.

El gobierno se organiza contra el delito de trata de personas siguiendo estrategias en sus diferentes políticas públicas, las cuales están plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del gobierno, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión, las políticas públicas se ponen en práctica a través de programas sociales implementados, los diferentes programas se ejecutan aplicando un esquema de acción determinado que procura dar un efecto determinado.

² Ídem.

³ Información consultada en: Departamento de Estado de los Estados Unidos. Traffic in Person Report 2013. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013>. [Consultado en octubre 2014].

⁴ Ídem.

En este trabajo se analizan las políticas públicas implementadas contra el delito de trata, así como objetivos y funciones, también se estudia 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, su estructura y distribución de las competencias, encontrándose como resultado el incumplimiento de los objetivos que la ley se traza, por lo anterior se proponen una serie de correcciones que permitan mayor efectividad de la ley.

La hipótesis planteada es que las políticas públicas en materia de trata de personas son ineficientes porque no cumplen con sus objetivos, por ser políticas aisladas, para que las políticas públicas sean eficientes, deben estar enfocadas en la prevención social y articuladas entre los diferentes sistemas político, social y económico. Lo anterior permitirá cumplir con los objetivos de prevenir, sancionar y erradicar en mayor medida la trata de personas.

A través del desarrollo de este trabajo se confirma satisfactoriamente la hipótesis, las estadísticas y datos muestran que el gobierno tiene solo 2% de efectividad en relación con el número de víctimas de trata de personas en contraste con el de sentencias condenatorias. Asimismo no existe armonización legislativa sobre la trata de personas en los Estados de la Republica, esto genera que las acciones concretas hacia la protección de las víctimas, persecución del delito y prevención estén descoordinadas y sean ineficientes, además existen factores importantes que condicionan que el fenómeno continúe en aumento entre los cuales esta: la inoperancia y poca representatividad de la Comisión Intersecretarial creada para dar seguimiento a las disposiciones que marca la Ley General de trata, retraso en la emisión de programas nacionales contra la trata, condiciones del entorno social y político nacional de corrupción, impunidad, incremento de la delincuencia organizada y mantenimiento de condiciones de vulnerabilidad social y económica, todo lo anterior ha derivado en que las acciones emprendidas estén dispersas y no haya coordinación, restando eficiencia a las políticas públicas mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo..

En las políticas públicas se requiere la inclusión de las organizaciones civiles y académicas no como observadores, sino participando junto con el Estado en los diseños de las políticas públicas.

Otro resultado que se obtiene del análisis de las políticas públicas contra la trata es la falta de un diagnóstico oficial sobre las dimensiones y gravedad de este problema en nuestro país. Por lo tanto es necesario contar con un análisis y diagnóstico lo más certero posible, situación que no pasa, debido al incumplimiento de las entidades y la federación, quienes no generan información estadística confiable y de fácil acceso y que es su obligación estipulado en la Ley General de trata.

Por lo anterior, no se pasa por alto la oportunidad de investigar la presente situación en México, teniendo claramente en cuenta que el ser humano sin importar raza, edad o sexo no está a la venta.

En México la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la trata de personas, entró en vigor en noviembre de 2007, de ahí se han desprendido la elaboración de leyes estatales en 29 de las 32 entidades federativas de la República. En el año 2012 se promulgó la Ley General de Trata, que sustituyó a la Ley Federal de trata de 2007. Existen leyes Estatales que no están homologadas con la Ley General de Trata.

Para analizar la problemática planteada, este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones y propuestas. Conocer el desarrollo y elementos que inciden en la elaboración de las políticas públicas implementadas por el Estado en materia de trata de personas desde la mirada de la teoría de sistemas sociales y el papel de las asociaciones civiles, que ayudan a luchar contra la trata de personas, es el objetivo del capítulo primero.

En el capítulo segundo se realiza un estudio de los instrumentos jurídicos como la Ley General de Trata, las leyes contra la trata existentes en los Estados de Tlaxcala y Quintana Roo y del Distrito Federal, la creación de la Ley Federal contra la trata de personas de 2007 y su evolución hasta la Ley General para Prevenir y

Erradicar la Trata de Personas y en el ámbito internacional el Protocolo de Palermo, para conocer cuáles son los propósitos y funciones de las leyes mencionadas y así generar herramientas que permitan su adecuada implementación en los tres niveles de gobierno.

El objetivo del tercer capítulo es analizar los programas implementados en los dos Estados de la república con incidencia en el delito de trata de personas, Quintana Roo y Tlaxcala, así como en el Distrito Federal, que son lugares importantes por ser el origen, tránsito y destino de víctimas de trata. También se analizan estadísticas gubernamentales y de organizaciones civiles dedicadas al combate del citado delito.

En el capítulo IV se analiza, en base a lo estudiado, los resultados de las políticas públicas, algunas consideraciones en torno a la Ley General de trata, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los roles que deben cumplir con el Estado y por último la realidad del fenómeno de trata de personas.

Capítulo I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

1.1 Las políticas públicas

Analizar las políticas públicas desde su origen y la forma de enfocarlas hacia las necesidades de una sociedad moderna que se encuentra inmersa en diversas problemáticas delictivas, es el objetivo de este capítulo. El estudio de los fenómenos sociales ha sido abordado por varios autores, sin embargo sirve de apoyo principal para la observación de la sociedad y su desenvolvimiento al hacer frente a las problemáticas que se le presentan, la teoría de los sistemas desde el enfoque de Niklas Luhmann, cuya observancia de las sociedades desarrolladas permite establecer la comprensión de las políticas públicas con la aplicación de la teoría de sistemas sociales de Luhmann como marco teórico, para comprender la dinámica de la sociedad y su integración en torno a sus decisiones.

En el desarrollo de la hipótesis de este trabajo en que las políticas públicas son ineficientes en materia de trata de personas, es fundamental iniciar por examinar la creación de las políticas públicas y hacer una análisis de su elaboración, por lo tanto, este capítulo sirve para conocer que funciones de una eficaz política pública en materia de trata de personas no se están ejecutando en la realidad. Se inicia este capítulo con el análisis de los procesos metodológicos al momento de implementar las políticas públicas, bajo el estudio de que las mismas políticas públicas en materia de trata de personas no están cumpliendo con su objetivo, que es, prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, por lo cual, se citan autores que muestran aspectos de cómo se deben elaborar las políticas públicas.

En la modernidad y sus consecuencias la sociedad necesita que las personas se desenvuelvan en igualdad de condiciones; es decir, que se garantice que todos tienen la oportunidad de aportar e intercambiar ideas y proyectos en todos y cada uno de los procesos de desarrollo del mismo Estado. Es así como el logro de la sociedad civil debe consistir en que las actuaciones de sujetos y gobierno logren

una relación con base en la cooperación para llevar a cabo un intercambio de aportaciones productivas.

En consecuencia el Estado y la administración pública tienen ante sí las nuevas realidades sociales en las cuales la organización ciudadana es más activa, esto provoca que asuma tareas de ayuda y se comprometa con la agenda de los temas que interesan al público ciudadano.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones. Lo importante en la sociedad es resolver los problemas presentados, por medio del diseño de políticas públicas, por tanto estas son sin duda alguna, la parte ejecutora de la administración pública, políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales, tendrán como resultado un Estado con una administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad.

1.2 Conceptos de políticas públicas

Para entender la importancia que las políticas públicas tienen en la protección de los ciudadanos, es necesario explicar las condiciones y factores que inciden en la formación de las mismas. A partir de establecer la distinción entre la sociedad civil y el Estado se advierte como punto de análisis la importancia de la vida moderna que, desde el siglo XVIII, da origen a un cúmulo de instituciones que combinan el auge entre los procesos de la sociedad y la esfera institucional del Estado, se destaca que la administración pública es producto de elementos históricos, políticos y sociales que, sin duda, influyen en la esencia y organización del Estado. Como dice Vendung⁵ “en el Estado se encuentra concentrado el poder político de una sociedad evolucionada y en últimas es el que genera las decisiones que pueden llegar a vincular colectivamente”, lo cual supone unir el poder a una estructura de puestos y cargos de gobierno, y así a través de sus intervenciones, procura un

⁵ Vendung, Evert. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1997. p.21.

cambio social, política o administrativamente planificado, preferentemente de medidas políticas y programas públicos.

Salazar⁶ entiende a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Aclara que casi nunca una política pública es una sola decisión, ya que realmente involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo, y que, además, son decisiones del gobierno o si se quiere del régimen político. Identifica como actores a los de tipo político, fundamentalmente los partidos y los movimientos, y a los de tipo social relacionados con movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al Estado para que sea considerado como político un determinado problema, lo cual quiere decir, ser de carácter general y que el Estado formule respuestas en términos de política pública.

Resalta Salazar⁷ que:

Las políticas públicas están llamadas a generar en la comunidad política, dinámicas de acción y relación acordes con su formulación, siendo su especificidad ética la configuración de espacios político comunitarios en los que sean posibles relaciones efectivas en función del desarrollo integral de los individuos.

El Estado se organiza a través de instituciones y trata de cubrir las necesidades de la población, las cuales pueden ser empresas públicas, juzgados, hospitales, escuelas.

Para Tamayo⁸ las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Existen una serie de pasos para aplicar y crear una política pública:

⁶Salazar Vargas, Carlos. *Las políticas públicas*. Santafé de Bogotá: Javegraf, 1999. p.41.

⁷ *Ibíd*em, p. 43.

⁸ Tamayo, Manuel. *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza, p. 283.

- Identificación y definición del problema
- Formulación de las alternativas de solución
- Adopción de una alternativa
- Implantación de la alternativa seleccionada
- Evaluación de los resultados obtenidos.⁹

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta o no por aplicar. Eugene¹⁰ menciona que:

Una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, además de que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que está dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento complicado. Carlos Ruiz Sánchez¹¹ estipula seis pasos:

- Identificar y definir los problemas
- Percibir la problemática actual o futura
- Seleccionar soluciones
- Establecer objetivos o metas
- Seleccionar los medios
- Implementarla

De lo anterior se considera importante y necesario establecer un análisis de las políticas públicas para poder entender la dificultad que se presenta en cada una

⁹ Ibídem, p. 284.

¹⁰ Baradach Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE, México, 1998, p.6.

¹¹ Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*, p.15.

de los pasos del proceso de la creación de una política pública. Se busca en la aplicación de estrategias contra una necesidad la implementación de conocimientos para contra restar una necesidad o una problemática de la mejor manera posible.

Según Sánchez Ruiz¹² “cuando analicemos la solución al problema para el cual creamos la política pública es conveniente analizar los siguientes elementos:

- Respaldo ideológico-político.
- Valoración de los criterios políticos.
- Valoración de los criterios técnicos.
- Valoración de los criterios administrativos.”

También se debe considerar los recursos con los que se cuenta para la planeación y consecuente implementación de la política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto. De igual se debe ser cuidadoso al planear alguna política ya que se debe tener en cuenta la opinión de la sociedad (o de la parte de ella) a la que se aplicará dichos planes, porque puede parecer una magnífica idea pero para las personas puede parecer perjudicial o poco benéfica.

Sánchez Ruiz continúa:

Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas.

Para Majone,¹³ las fases de implantación de una política pública están divididas en pasos en el cual el primero tiene que ver con identificar plenamente el problema y las dimensiones, así como saber con certeza a quién afecta y en qué medida.

¹² *Ibidem*, p. 19.

¹³ Majone, Giandomenico. *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. p. 52.

Al formular las alternativas de soluciones ante un problema y sostener un plan para enfrentarlo se debe contemplar los objetivos, las alternativas y metas que se buscan. En la etapa de elección de una alternativa se debe sostener la viabilidad técnica y los medios que se van a utilizar para asegurar que esta política se lleve a cabo de acuerdo al plan previsto y saber cuáles son los resultados a obtener y saber si se cumplen de acuerdo a los criterios con los que se está juzgando.¹⁴

Lo que nos dicen estos pasos es que la exposición sobre las políticas públicas se van articulando alrededor del proceso o análisis de la misma problemática, para poder reconstruir a través del conocimiento generado nuevas fases con las cuales se enfrenta el problema en cuestión.

Es importante tener en cuenta que las políticas públicas tienen ante sí nuevas realidades públicas en las cuales la dinámica social globalizada antepone retos mayores. Lo público es un universo que se caracteriza por la diversidad de elementos que forman la interacción de naciones y personas en la totalidad del mundo.

El análisis anterior nos dice que la política pública identifica actores y realidades que son un problema y en su denominación sabemos que es una cuestión política. Otra definición corta pero desde el enfoque de la teoría de los sistemas sociales es la de Eslava Rincón¹⁵ en este sentido dice que “la política pública se entiende como el resultado de la interacción de distintos sistemas sociales, con funciones propias y con una temporalidad orientada por la evolución permanente de ellos”.

¹⁴ Tamayo, Manuel, Óp. Cit. nota 9, p. 285.

¹⁵ Eslava Rincón, Julia Isabel. *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Documento de trabajo Centro de Apoyo para el Desarrollo, p. 1.



De los anteriores conceptos se rescata que, las políticas públicas son las acciones sistematizadas tomadas por el gobierno para enfrentar un problema en un espacio y tiempo determinado. Por ejemplo, pueden ser las medidas anticontaminantes, la educación vial, la política educativa, las políticas de salud.

Se resume en este análisis que el proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso. En todo caso, conviene señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción que muchas veces no funciona en la realidad; es decir, no llegan a tener eficacia o los resultados esperados.

Ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación; es decir, sólo queda en el papel. En este orden de ideas, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública y si opta por no dar solución, entonces no cumple con su función primordial que es la

de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.¹⁶

Según lo que hemos visto si se logra identificar el problema se tiene 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta y cuanto miden las alteraciones que provoca el problema. Ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

De las aportaciones anteriores se deduce que, la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. Ya que la solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, por tanto es importante considerar la mayor parte de las opciones y al ir las analizando objetivamente descartar e ir seleccionando las más viables.

Características del concepto de políticas públicas

Salazar Vargas	Tamayo Manuel	Baradach Eugene	Eslava Rincón
Sucesivas respuestas	Objetivos	gobierno	Es un resultado
Estado	Del Gobierno	Hacer o no hacer	Interacción de los sistemas sociales
Situaciones	Soluciona problemas	Practica social	funciones
Problemas	En espacio y tiempo determinado	No es un evento aislado	temporalidad
No es una sola decisión		Necesidad	Evolución permanente
Únicamente son decisiones del Gobierno		Demandas conflictivas	

¹⁶ Ruiz Sánchez, Carlos. Óp. Cit. nota 12, p. 15.

Lo que se deduce del cuadro es que una política pública es una serie de decisiones del gobierno a un problema que se busca solucionar debido a la necesidad y al conflicto que causa esta problemática en un tiempo y espacio determinado en la población, lo cual arroja un resultado que debe ser benéfico y esto conlleva a una evolución del sistema social.

1.3 El sistema político en la teoría general de los sistemas

En apoyo a este trabajo sirve de marco teórico la teoría general de sistemas, y en este apartado se expone una breve explicación para saber cómo se vincula con el tema de este trabajo, que es la trata de personas. Las ventajas de utilizar la teoría de sistemas lo dice Buckley¹⁷ y expone que; la teoría de sistemas deriva de las ciencias duras y aplicable a todas las ciencias sociales y conductistas.

La teoría de sistemas incluye varios niveles de análisis y puede aplicarse igualmente a los aspectos macro más objetivos y a los aspectos micro más subjetivos de la vida social.

La teoría de sistemas se interesa por las diversas relaciones entre los numerosos aspectos del mundo social. Lo anterior nos permite analizar problemáticas bajo la perspectiva de la teoría de sistemas visto desde el sistema social, hasta los subsistemas como el político y el subsistema jurídico de donde se desprende la creación de políticas públicas.

En el análisis de la sociedad moderna o “nuevo orden” llamado así por Anthony Giddens, el cual significa que la sociedad moderna se diferencia del pasado pero también se diferencia así misma en subsistemas, esto último según Parsons y Luhmann,¹⁸ este proceso que afecta predominantemente a las sociedades modernas lo llaman “diferenciación funcional”; es decir, la sociedad es un sistema, el cual se divide en subsistemas funcionales. Cada uno de estos subsistemas actúa bajo su propia lógica y son sometidos en la modernidad a sus correspondientes procesos de racionalización. Por ejemplo bajo este desarrollo la sociedad es un

¹⁷ Ritzer, George. *Teoría sociológica contemporánea*, México, Mc Graw Hill, p. 222.

¹⁸ Giddens Anthony, Niklas Luhmann, Ulrich Beck. *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona. Anthropos, 1996. p. 11.

sistema dentro del cual están los subsistemas, un subsistema es el económico, el subsistema político, el subsistema deportivo, el subsistema de salud, el subsistema jurídico. Cada uno de estos subsistemas tiene autonomía sobre sus propios ámbitos.

En las sociedades modernas se busca al imperativo funcional de un incremento de los rendimientos inmanentes de cada sistema funcional, esto quiere decir que, todos los subsistemas procuran una continuación, un incremento y un mejoramiento de la racionalidad de sus funciones, se busca optimizar sus rendimientos evitando que, de alguna forma colapsen o se paralicen sus acciones dentro de sus límites operativos sistémico.

Lo que buscan los subsistemas es el orden, esto es una meta a conseguir, más no una realidad ya instituida.

Según Eslava Rincón¹⁹

La importancia del apoyo que da la teoría general de los sistemas es por que retoma de las teorías clásicas de análisis sistémico, de la cibernética, las ciencias naturales, la psicología, la sociología para elaborar una teoría de observación de la sociedad.

La función del sistema político es aportar para la sociedad la capacidad de decidir de una manera colectivamente vinculante. La política mantiene una estrecha relación con el proceso y la utilización del poder, el cual permite realizar la función de la misma política, sin que todas sus comunicaciones sean uso o amenaza de uso del poder, sino que un sistema político se forma, diferencia y alcanza autonomía sólo a partir de la identificabilidad de un poder que sea capaz de motivar a aceptar decisiones vinculantes.²⁰

Otra importancia del análisis sistémico radica en que ofrece relevantes contribuciones respecto a cómo explicar, prever, comparar, valorar algunos de los

¹⁹ Eslava Rincón, Julia Isabel. Óp. Cit. nota 16, p. 3.

²⁰ Corsi, Giancarlo; Esposito, Elena y Baraldi, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Universidad Iberoamericana, 1996. p.128.

principales aspectos de la multiforme realidad política, ayuda a revelar si existen factores no considerados antes y, además puede mostrar la importancia y las funciones relativas de las relaciones. Es así como, al aplicar la teoría de sistemas al análisis de la sociedad y de la política pública, se busca comprender el papel desempeñado por el entorno del sistema-político, sistema-jurídico, sistema-económico, sistema-personal entre otros y por la institucionalidad creada a partir de la política pública con sus procesos y agentes concretos.

Para redundar más en el tema Eslava Rincón²¹ menciona que:

La teoría de los sistemas sociales de Luhmann es un ejercicio de observación de las sociedad donde se establece una clara diferenciación en sistemas funcionales, sin pretender ser más que una teoría que permite observar la sociedad, bajo los supuestos de que la vida es un conjunto de azares y posibilidades y de que no existe una absoluta originalidad.

Rodríguez y Arnold²² proponen su aplicación en países de los llamados del Tercer Mundo “y a que brinda la posibilidad de poner a prueba elementos conceptuales y a la vez constituirse en un método para la creación de marcos de análisis propios que sirvan para observar y comprender la complejidad en este tipo de sociedades”.

Luhmann²³ desarrolló un esquema basado en el reconocimiento de tres ámbitos diferenciados de análisis, con el fin de establecer una distinción entre una teoría general de sistemas y sistemas cuya base constitutiva es el ser humano. Eslava Rincón²⁴ nos explica que “un primer nivel correspondiente a la Teoría General de Sistemas, en donde se reúnen los elementos más fundamentales y abstractos del procedimiento, y que por el nivel de generalidad son comunes para cualquier ámbito de estudio”.

²¹ Eslava Rincón, Julia Isabel. Óp. Cit. nota 16, p. 3.

²² Rodríguez, Darío y Arnold, Marcelo. *Sociedad y teoría de sistemas*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Excerpta No. 8, marzo de 1997.

²³ Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos, 1997. p.27.

²⁴ Eslava Rincón, Julia Isabel. Óp. Cit. nota 16. p. 4.

Un segundo nivel, “donde se reconocen cuatro áreas particulares en los cuales la teoría general de sistemas ha especializado su aplicación: las máquinas, los organismos, los sistemas psíquicos o personales y los sistemas socioculturales”. Entre todos ellos se da un paralelismo entre sus funciones y condiciones estructurales y no sólo relaciones exclusivamente metafóricas ni analogías superficiales. En los sistemas socioculturales o sociales, centra Luhmann su investigación. Por último, un nivel aplicable exclusivamente a los sistemas socioculturales, donde se distinguen tres manifestaciones: el sistema societal; entendido por Luhmann como todo sistema que produce comunicación como elemento básico para reproducirse así mismo. Los sistemas organizacionales; es decir, organizaciones formales y los sistemas de interacción. Bajo este análisis la teoría del sistema de Luhmann define a la sociedad como “todo sistema social omniabarcante que incluye a todos los demás sistemas societales”.²⁵

Un sistema societal es un sistema funcional como la economía, la ciencia, el derecho, el sistema jurídico, todo esto, dentro del sistema omniabarcante de la sociedad y en el cual podemos situar a la política como subsistema, que tendría otro subsistema que es el órgano legislativo, del cual se desprenden las políticas públicas y la creación de leyes referentes a la lucha contra el delito de trata de personas.

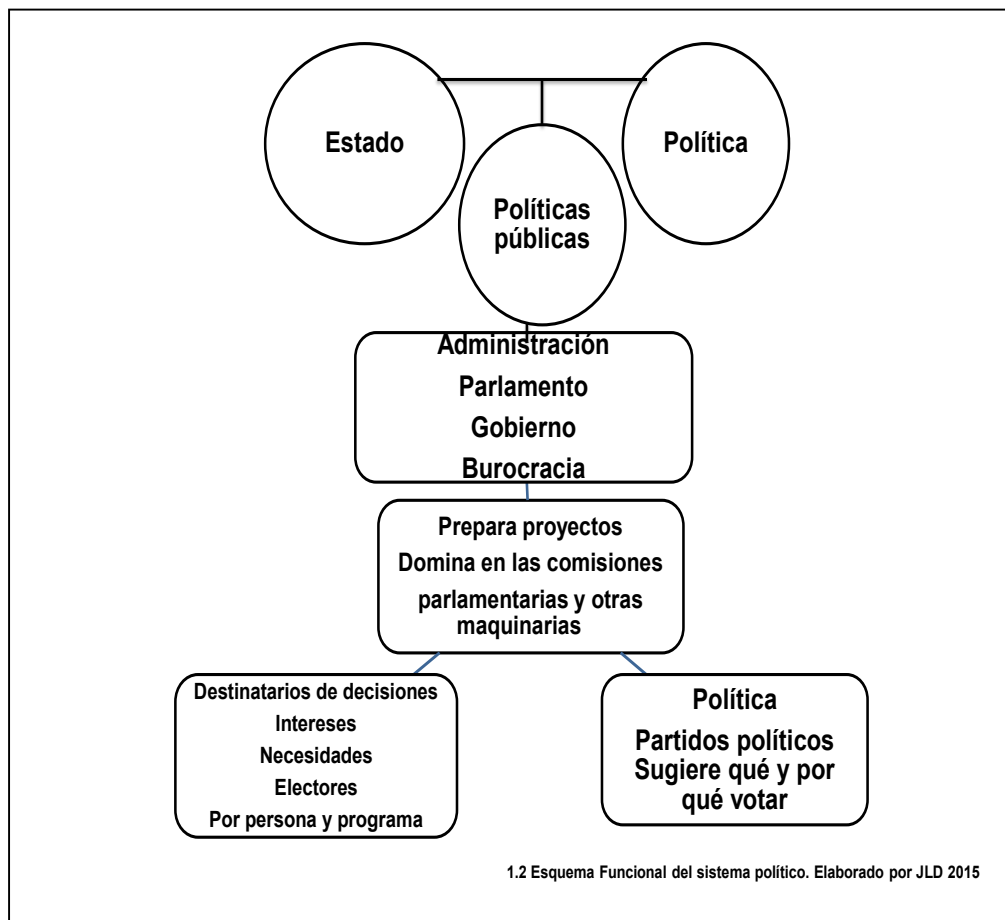
Los subsistemas interactúan y tienen comunicación entre ellos, como son los subsistemas jurídicos y político que, primeramente son auto referenciales al crear sus propios elementos como el subsistema jurídico crea sus elementos al expedir leyes contra la trata de personas, el subsistema político crea políticas públicas encaminadas a luchar contra el mismo delito.

Otro subsistema que tiene un papel importante es el económico que tiene relevancia en el fenómeno analizado en este trabajo. El delito de trata de personas genera ganancias económicas importantes de manera ilegal y el subsistema económico tiene intercambio de información como conector con los otros dos

²⁵ Ritzer, George, *Teoría sociológica contemporánea*, México, Mc Graw Hill, p. 241.

subsistemas, el jurídico y el político. El subsistema económico capitalista en la sociedad moderna, amplía su campo de acción incluyendo ganancias provenientes de conductas ilícitas como la explotación sexual de mujeres y niños, esto sucede incluso aunque el sistema jurídico crea leyes diseñadas para evitar que organizaciones de tratantes se sigan beneficiando de comerciar económicamente con personas. En lugar de mantenerlas fuera del sistema económico esas leyes influyen en el precio del sexo ilegal dentro del sistema económico. Los subsistemas jurídico y político no pueden evitar que la trata de personas se continúe llevando a cabo ni generando altas ganancias económicas para las redes internacionales de tratantes.

En síntesis la teoría de sistemas bajo el enfoque de Niklas Luhmann analizando la sociedad moderna y su concepto, son herramientas analíticas que permiten obtener una perspectiva de los problemas sociales actuales de la sociedad moderna.



1.4 La participación del Estado para elaborar una eficiente Política Pública

El gobierno por su capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad. Para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales, si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Las políticas públicas están plasmadas en el plan nacional de desarrollo, que es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos que se desean alcanzar en un tiempo determinado permitiendo la subsecuente evaluación de la gestión de un gobierno.

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad²⁶.

Pero también existen varias problemáticas a las que se enfrenta el Estado al momento de elaborar políticas públicas y que estas mismas resulten eficientes. Fenómenos como la democracia del poder, la distribución del mismo en la sociedad y la multiplicación de actores en los diversos territorios de la sociedad civil conforman un panorama de complejidad creciente que se relaciona con el rol de la administración pública moderna.

En tanto se manifiesten en la realidad de la sociedad los conceptos de la democratización, globalización y distribución del poder, lo complejo serán las presiones que enfrentará la administración pública por parte de la sociedad en el momento de tener la sensación de una problemática.²⁷ Aguilera advierte la influencia de la modernidad en la implementación de políticas públicas, con lo que se está de

²⁶ Martinelli, José María, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdés. México, 2002. p.25.

²⁷ Aguilera, Hintelholher, Rina Marisa. *La Naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. p.28.

acuerdo en resaltar los puntos que son tomados en cuenta por parte del Estado al momento de elaborar una política pública.

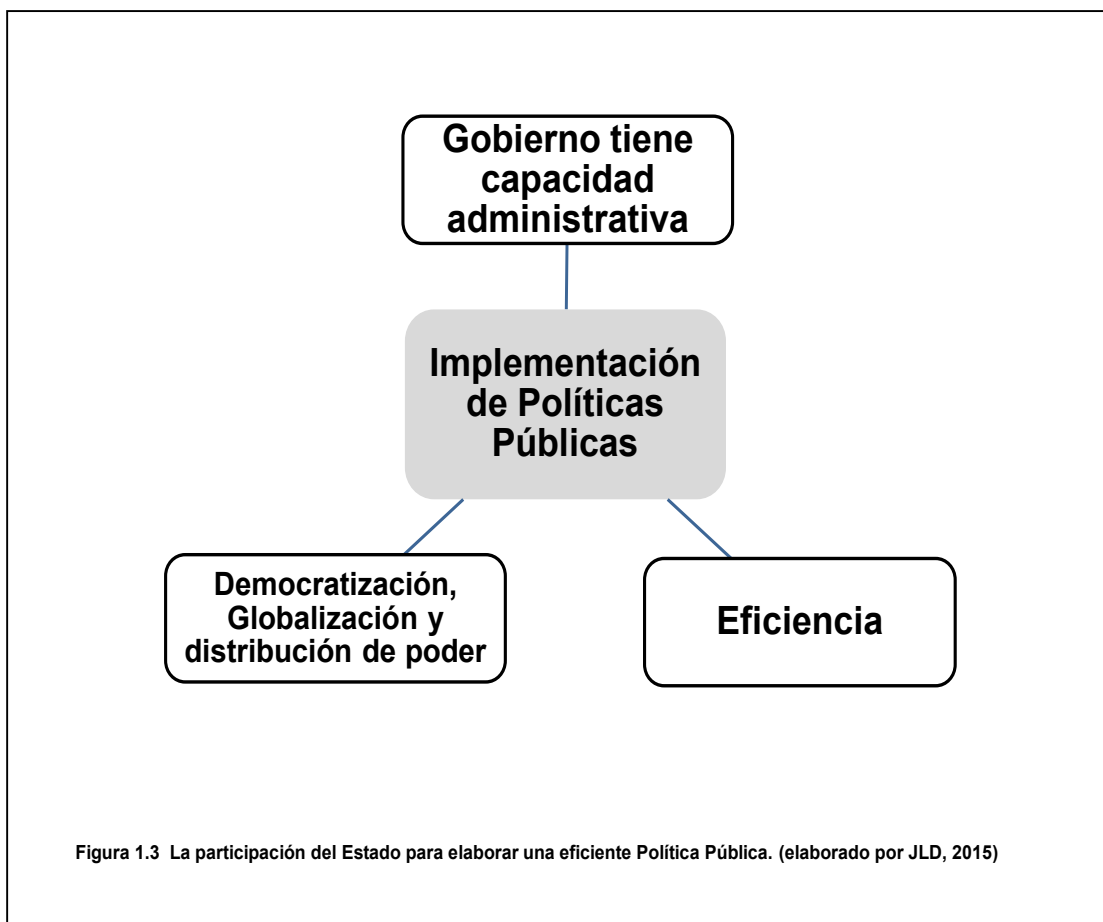
“El Estado viene a ser un sistema de decisiones organizadas, diferenciado al interior del sistema político y se trata de una organización delimitada a través de confines territoriales”²⁸.

A manera de reflexión y como consecuencia que existe entre la problemática de las relaciones humanas actuales y la democracia moderna, así como la modernidad, elementos de correlación que es fundamental considerar para estructurar las decisiones y acciones del gobierno en las cuales interviene de modo activo y continuo la administración pública, mediante políticas.

Las respuestas a la nueva realidad de lo público, obligan al Estado a rebasar las reglas de rutina que aplica para institucionalizar problemas sociales no explosivos y que con la prestación de los servicios públicos es factible desactivar. No obstante, hay problemas públicos sensibles que exigen otra forma de tratamiento en la cual la administración pública tiene que desplegar estrategias que convoquen a sectores de la vida pública para su análisis y solución aplicando para ello, criterios, legislación y recursos de carácter institucional.

Es el caso de la desigualdad, la exclusión, la esclavitud moderna más conocida como trata de personas y la marginación de grupos a los cuales las capacidades institucionales no aciertan para dar respuesta a sus demandas y en consecuencia, viven en el desamparo, es decir, en la falta de sistemas de protección social que permitan amortiguar las carencias y contradicciones que se generan en la sociedad civil.

²⁸ Eslava Rincón, Julia Isabel. Óp. Cit. nota 16. p. 20.



1.5 Diversos instrumentos en la creación de políticas públicas

Un instrumento fundamental en la creación de una política pública son los ordenamientos financieros los cuales impulsan un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades. Es ahí donde el sistema político tiene comunicación con el sistema económico, en conceptos de teoría de sistemas. Podrían englobarse dentro de la tradicional idea de fomento y considerarse como el elemento paradigmático de la categoría de las políticas distributivas.²⁹

Velazco considera que son instrumentos financieros “los distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo económico a la iniciativa privada o del tercer sector”, como ella lo llama. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o a un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales

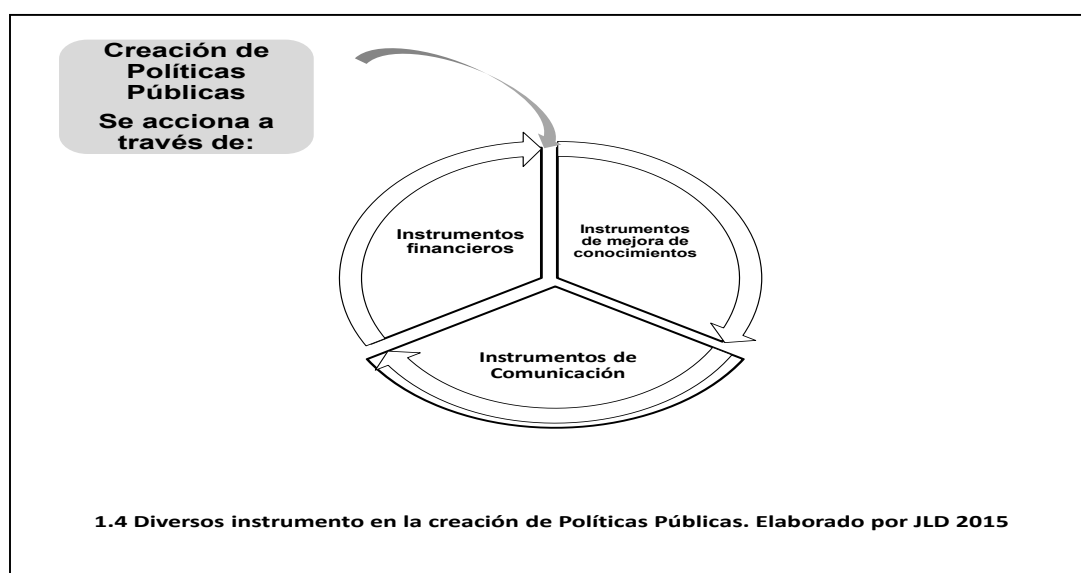
²⁹ Velazco María, *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*, artículo p. 14.

de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las formulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones.

La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación del conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel.

En la práctica de las políticas públicas concretas existe entre sus objetivos el apoyo a la investigación básica y aplicada de diferentes fenómenos; la distribución de información, especialmente entre aquellas unidades sociales que se encuentran en posiciones más débiles, y los programas de formación que permita una distribución del conocimiento entre diversos actores sociales³⁰. Este apoyo del que nos habla Velazco la sociedad no lo ve muchas de las veces reflejado en resultados directos, la distribución de conocimientos no es equitativo en la realidad.

Cada vez más frecuente que los responsables públicos utilicen los medios que tienen a su alcance para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Las campañas de comunicación que abogan por un uso responsable del agua, como medida medioambiental; la concientización sobre los malos tratos, como eje de trabajo de la política de género; o las campañas para una alimentación sana, son ejemplos de lo dicho antes.



³⁰ Ídem.

El Estado Mexicano actual debe considerar fundamental la participación ciudadana, por tal motivo la opinión pública es pieza fundamental y tiene sentido en el pacto social de convivencia. Son estas las razones por las que las administraciones no pueden aislarse infructuosamente en discusiones internas y decidir entre ellos las políticas, planes y programas.

1.6 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo, es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Este Plan Nacional tiene su fundamento Constitucional en el artículo 26 de la carta magna, que en sus primeros párrafos dice:

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal

coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Actualmente la política pública de seguridad y procuración de justicia del gobierno, tiene como propósitos la reducción de la violencia; el combate a los delitos de manera señalada, aquellos que más vulneran a la sociedad; como son el homicidio, el secuestro y la extorsión, tal cual lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, particularmente en el eje rector “México en Paz”, que contiene las bases para fortalecer el pacto social, se busca reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad. Lo anterior es una parte de las políticas públicas para combatir la criminalidad.

En el capítulo llamado “Objetivo, estrategias y líneas de acción”, en la estrategia 1.5.2, se hace mención de la creación de un sistema de denuncia accesibles y adecuados para que los niños, niñas y adolescentes, sus representantes u otras personas, para que denuncien de manera segura y confidencial toda forma de violencia.

En la estrategia III, en el subtema “perspectiva de género”, se menciona que una línea de acción es propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente. Así como llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres y capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de

la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos³¹.

1.7 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el planteamiento de las políticas públicas propuestas por el gobierno contra la trata de personas, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012³² que señaló como sus objetivos planteados al año 2030 dos estrategias específicas planteadas contra la trata de personas. El punto 1.10 objetivo 15, estrategia 15.4³³ menciona una línea de acción para promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y tráfico de personas; es decir, se buscaba la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad.

En el apartado 1, "Estado de Derecho y seguridad", en su objetivo 12 denominado "Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa", específicamente en la estrategia 12.2, y 12. 3³⁴ se hace mención que se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, a través de acciones preventivas de capacitación, concientización y sensibilización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos;

Entre los objetivos de este Plan es el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, elaboren sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 p. 113.

³² H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 escenarios, programas e indicadores*. [Consultado septiembre 2014].

³³ H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 escenarios, programas e indicadores*. p.30 [Consultado septiembre 2014].

³⁴ H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 escenarios, programas e indicadores*. p. 30 [Consultado septiembre 2014].

para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

1.9 Las Asociaciones y la lucha contra la trata de personas

Es importante conocer cuáles son las asociaciones civiles que brindan atención a las víctimas de trata y también realizan acciones preventivas. Lo anterior debido a que las asociaciones civiles tienen un papel importante en la ayuda conjunta con el gobierno.

Unidos hacemos la diferencia³⁵ es una asociación que busca ser un observatorio del fenómeno de la trata de personas en México. Proporciona documentación y comunicados de los avances y actividades sobre la trata de personas, así como videos de ayuda para entender el fenómeno y las noticias diarias sobre la trata de personas.

El Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C³⁶, es una organización no gubernamental, que promueve y defiende los derechos humanos en Tlaxcala con una perspectiva integral y de género, partiendo del reconocimiento de la dignidad humana y la acción colectiva para el establecimiento de acciones tendientes a la gestión y autogestión de proyectos de desarrollo local.

Tiene como objetivo documentar casos de trata de personas y ayudar a las víctimas o familiares agraviados y dar seguimiento a sus denuncias y procesos de procuración de justicia.

Infancia Común³⁷ es una organización de la sociedad civil cuya misión es crear y realizar acciones en contra de la violencia y otros factores que fomentan el abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en México. Con apoyo de Pan American Development Foundation (PADF por sus siglas en Inglés), Infancia Común logro continuar el trabajo que venían desarrollando en zonas de alto riesgo en la ciudad de México.

Entre las actividades que han desarrollado es informar a niñas y niños de sus derechos a través de actividades lúdicas, esto ha facilitado que tanto los niños como

³⁵ Esta información se puede ver en: <http://unidoshacemosladiferencia.com/> [Consultado septiembre 2014].

³⁶ Esta información se puede ver en <http://www.centrofrayjuliangarcés.org.mx/blog/category/acciones-urgentes> [Consultado septiembre 2014].

³⁷ Esta información se puede ver en <http://www.infanciacomun.org.mx/index2.html> [Consultado septiembre 2014].

los padres adopten nuevas formas de interacción entre sí. Asimismo los maestros se han visto involucrados en el proceso de aprendizaje y cuidado del adecuado desarrollo de los niños y las niñas, todo esto con la finalidad de proveer herramientas que permitan prevenir desde el abuso sexual infantil hasta la trata de personas de las niñas y los niños de estas comunidades.

Otra organización es “Tu voz alianza contra la trata de personas en México”³⁸. El cual es un foro donde se puede recibir ayuda y se encuentran diversas actividades con el objetivo de informar al público de las formas que utilizan los tratantes para captar víctimas. Informa y difunde el mensaje entre las personas. Hablar en contra de este problema en diferentes lugares como la escuela, el trabajo, y comunidades. Como parte del compromiso, se ofrece ayuda y defensa a las víctimas, independientemente de quienes sean.

La Fundación “Reintegra A.C.”³⁹ es una asociación civil sin fines de lucro que brinda atención y rehabilitación principalmente a niñas y mujeres que han sido víctimas del delito de Trata de Personas, violencia intrafamiliar, abuso sexual, lesiones físicas y/o maltrato psicológico. Busca restablecer los Derechos Humanos de las víctimas a través de la reinserción de cada una de ellas en una vida productiva y digna. Así espera lograr la integración social, física y educativa de las sobrevivientes, promoviendo además entre la sociedad la cultura de la denuncia a través de programas a instituciones educativas, organizaciones civiles e instancias de gobierno, entre otras.

La Fundación “Camino a casa” es constituida como Asociación Civil⁴⁰ desde el año 2005 y tiene como objeto social la asistencia y restauración de niñas y adolescentes que han sido víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) y han sufrido bajo estas condiciones violencia física, emocional y sexual. A desarrollado un “Modelo de Atención” único en México, que les brinda un hogar familiar para una recuperación integral, así como todas las oportunidades posibles para su reintegración a la sociedad y a una vida llena de nuevas oportunidades,

³⁸ Esta información se puede ver en <http://tuvozconlatrata.org/> [Consultado septiembre 2014].

³⁹ Esta información se puede ver en <http://fundacionreintegra.org.mx/conoce-mas/sobre-fundacion-reintegra/> [Consultado septiembre 2014].

⁴⁰ Esta información se puede ver en <http://www.fundacioncaminoacasa.org/> [Consultado septiembre 2014].

disfrutando todos los derechos humanos que les corresponden como integrantes de nuestra sociedad. Tienen como misión rehabilitar y reincorporar a la sociedad y a una vida sana y productiva a niñas y jóvenes que han sido víctimas de Trata en Explotación Sexual Comercial.

Se analizaron en este capítulo la creación de las políticas públicas de manera general y su fundamento en el Constitución Política Mexicana que es de donde proviene las acciones contra de la trata de personas. Las asociaciones civiles han apoyado la lucha contra la trata de personas, la sociedad ha participado activamente lo cual crea un apoyo fundamental. En el plan de desarrollo del 2013-2018 se hace mención de básicamente dos políticas públicas, una que habla de homologar las leyes de los Estados con la Ley General y la otra, de la capacitación de los servidores públicos.

En la parte que se encuentran vulnerables las víctimas es en las formas o nuevas modalidades de captación las que incluyen páginas de internet y sitios de chat en los que debido a su propia naturaleza el anonimato es pieza clave.

En la lectura del Plan Nacional de Desarrollo no se menciona estrategias en conjunto entre los subsistemas jurídico, político y económico, los esfuerzos son aislados; es decir, no hay un plan integral entre las secretarías de Estado, las políticas públicas analizadas tienen objetivos aislados y no sistémicos. No existe un política criminal integral, donde quede claro cuánto dinero se destina a nivel nacional a la trata de personas o las metas a conseguir en cierto tiempo determinado, se conoce algún resultado a través de las conferencias o por medio de alguna reunión de las organizaciones civiles, pero eso no es una política criminal integral, ni un esfuerzo entre los sistemas en conjunto.

Capítulo II

LOS INSTRUMENTO JURÍDICOS EN LA TRATA DE PERSONAS

2.1. Marco legal

El Estado Mexicano ha implementado diversas estrategias contra la trata de personas, entre estas está la creación de conjuntos normativos, en este capítulo se analiza el marco jurídico federal e internacional y las leyes de los estados de Quintana Roo, Tlaxcala y del Distrito Federal, en materia de trata de personas así como analizar las implicaciones y retos 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, con la finalidad de generar herramientas que permitan la adecuada implementación de la Ley en los Estados de la Republica.

Es importante en la demostración de la hipótesis planteada en este trabajo, hacer un análisis de la estructura y distribución de las competencias que ordena 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, lo anterior sirve para conocer si se cumplen los objetivos que la propia ley y los conjuntos de ordenamientos nacionales e internacionales se trazan y con base en ello proponer una serie de correcciones que permitan mayor efectividad de la misma ley.

Preliminarmente se menciona que, en el año 2007 se promulgó la Ley para Prevenir y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas, (Ley de trata de 2007), sin embargo, los resultados no fueron los esperados, es así como en el año 2012 se deroga esta ley y se promulga Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos (Ley general de trata).

Es a partir del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, que es adoptado por México el 15 de noviembre del año 2000

y que entró en vigor el 29 de septiembre del año 2003⁴¹, cuando se le presta mayor atención a castigar el delito de trata, el Protocolo de Palermo es el instrumento jurídico internacional que sirve de marco legal a los países para el castigo y prevención de la trata de personas.

Para realizar de manera ordenada el siguiente análisis jurídico se empezará por conocer el cuerpo normativo internacional en la materia de trata de personas.

2. 2 Análisis del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños

En el año 2000 surgió el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que es un instrumento cuya finalidad es prevenir y combatir la trata de personas, proteger y ayudar a las víctimas, así como promover la cooperación entre los Estados que firman el Protocolo.

La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que entró en vigor en México en 2007, estaba basada en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), por lo cual es importante comparar la Ley general de trata vigente, la Ley de Trata de 2007, con el Protocolo de Palermo, a fin de conocer los cambios y aplicaciones en México.

El Estado Mexicano puso en vigor la Ley de Trata en 2007, dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de trata de personas, derivadas de diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante, como es la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (la Convención de Palermo), y sus Protocolos que son tres:

a) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños;

b) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire

⁴¹ Véase

http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=&PHPSESSID=e501f33799babaa6f9e29d9538a54f29 [Consultado 21 noviembre de 2014].

c) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Se debe distinguir claramente la Convención de Palermo y no confundirla con el Protocolo de Palermo.

En el Protocolo de Palermo se definen conductas, medios y fines de la explotación, el ámbito de aplicación, incluyendo la obligatoriedad de los países para implementar medidas legislativas, a fin de tipificar el delito de trata de personas, resaltando la asistencia y protección a las víctimas, y los medios de cooperación en materia de prevención e intercambio de información para combatir el delito de manera integral, en el mismo Protocolo de Palermo, se establece que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas se requiere un enfoque más amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino, que incluya medidas para prevenir la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, amparado sus derechos humanos.⁴²

Se debe tener en cuenta que la Convención de Palermo, busca la cooperación internacional y sus protocolos se dictan en esa misma idea, para lo cual la Convención de Palermo señala en su artículo 2, refiriéndose a los delitos cometidos por la delincuencia organizada transnacional, que el grupo delictivo organizado

Es un estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Para hacer referencia a la trata de personas desde la Convención de Palermo, se tiene que contextualizar que el Protocolo de Palermo tipifica la trata de

⁴² 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. p. 2.

personas desde la delincuencia organizada entendiendo esto con el concepto ya citado.

El artículo 3 del Protocolo de Palermo contiene el concepto de trata:

Por trata de personas se entenderá 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.

Se debe tomar en cuenta que este concepto de trata de personas maneja cinco verbos que manifiestan la acción de la trata:

- captación
- transporte
- traslado
- acogida
- recepción de personas.

Los objetivos que tiene el Protocolo de Palermo se resumen en tres:

- prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños.
- proteger y ayudar a las víctimas de trata, respetando plenamente sus derechos humanos.
- promover la cooperación entre los Estados parte para lograr esos fines.

En el primer punto se hace referencia especialmente a las mujeres y niños porque son los más vulnerables y los más explotados en todo el mundo, datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) indican que

Mujeres y niñas constituyen aproximadamente del 80% de las víctimas identificadas y la trata de niños es alrededor de 15% y el 20% de las víctimas, este mismo organismo ubica a México como fuente, tránsito y destino para la trata de personas.⁴³ Por lo anterior es razonable que sea uno de las razones fundamentales por lo que fue incluido.

En cuanto al punto de proteger y ayudar a las víctimas de trata se hace referencia a la protección de los derechos humanos de las víctimas como primordial objetivo. El mismo Protocolo menciona que los derechos de las víctimas deben ser reconocidos y da tres puntos al respecto que son: asistencia y protección a las víctimas, régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor y por último habla de la repatriación de las víctimas. Al respecto se puede comentar que México realizó una reforma Constitucional en 2011 para elevar a rango constitucional la protección de los derechos humanos.

Referente al punto de la cooperación internacional en materia de trata de personas, el Protocolo de Palermo hace el mismo énfasis que los demás delitos que se cometan por la delincuencia organizada, los cuales, se deben de observar desde la perspectiva de la prevención y da la recomendación a los Estados parte a tipificar el delito desde su derecho interno, tomando en cuenta:

- la tentativa
- la intencionalidad
- la participación de cómplices
- la organización de personas para llevar a cabo el delito.

El Protocolo de Palermo hace mención que cada Estado tiene la obligación de legislar y tipificar de manera personal y según sus propias circunstancias el delito de trata de personas, en su artículo 5 dice:

Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno

⁴³ Véase Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf, [Consultado el noviembre de 2014].

las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.

Como se analizó en el capítulo I de este trabajo, el fenómeno de la trata de personas tiene implicaciones internacionales por tal motivo se insta a los países a tipificar el delito, el sistema financiero tiene importante participación en que el fenómeno de la trata de personas sea una cuestión internacional, debido a sus ganancias, ante esto, dice Talancón Escobedo⁴⁴ “el capitalismo financiero global ha propiciado las condiciones para que la trata de personas emerja como una crisis humanitaria de alcances igualmente globales”.



2.3 La trata de personas en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos

⁴⁴ Talancón, Escobedo, Jaime. *El Estado de la trata de personas*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM. p.328.

En México, la Constitución Política constituye la puerta de entrada e incorporación de los convenios internacionales al sistema normativo, esto plasmado en el artículo 133, que dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien, en julio de 2011, se publicó la reforma constitucional para que el Congreso de la Unión, tuviera la facultad para expedir 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, aplicable en todo el país. Esta reforma implicó cambios en los artículos 19, 20 y 73 Constitucionales

El artículo 73, fracción XXI dice que el congreso de la unión tiene la facultad de:

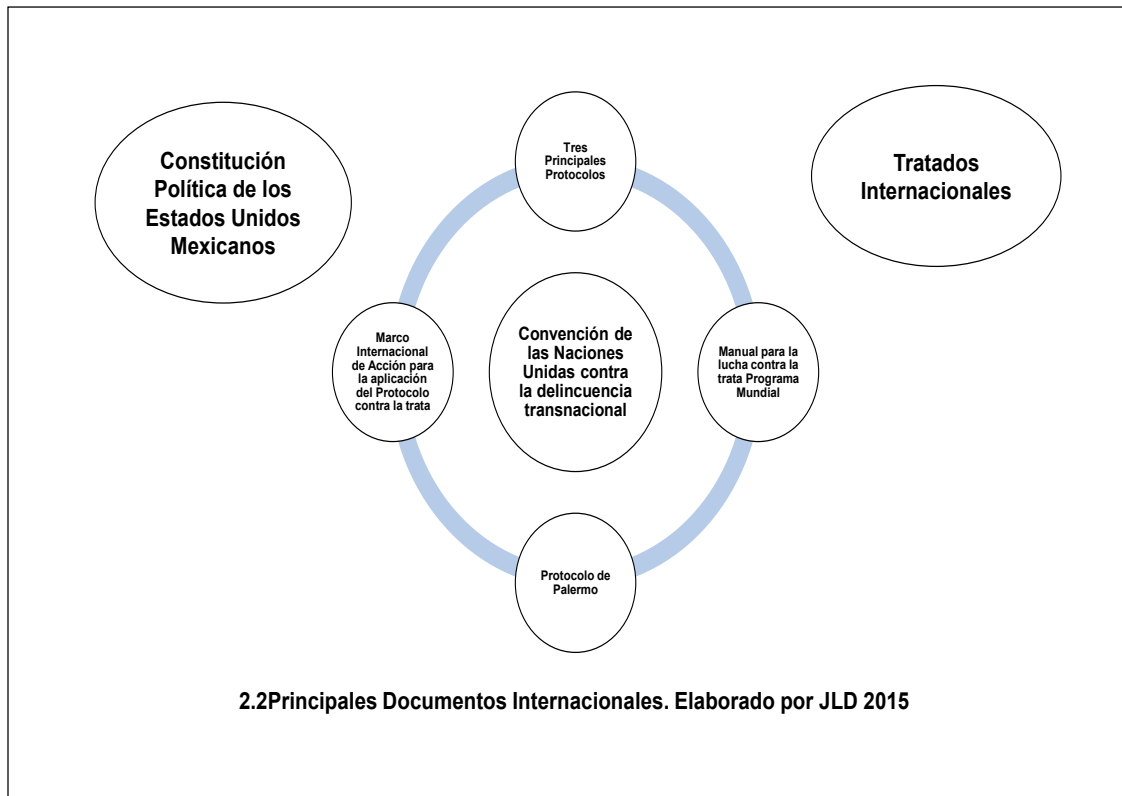
Establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro y trata de personas que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada⁴⁵.

Esta reforma de los artículos mencionados, faculta al Congreso para legislar en materia de trata de personas y es así que se expide la Ley General para Prevenir,

⁴⁵ Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2011, Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOE_14jun12.pdf [Consultado noviembre de 2014].

Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.⁴⁶

Al ser México una Federación, resulta importante la creación de políticas públicas homogéneas y coordinadas con el resto de los estados de la Republica, tomando en consideración los documentos internacionales que se han elaborado y que van a la vanguardia para que diseñen e instauren campañas de prevención y tratamiento para víctimas del delito de trata de personas.



2.4 Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal

Cito a continuación la ley contra la trata en el Distrito Federal, por ser incluyente en cuanto a la participación de la sociedad civil.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012, la cual abrogó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicada en el DOF el 27 de noviembre de 2007, la cual era de aplicación en todo el territorio en materia del Fuero Federal.

La Ley mencionada, no da un concepto exacto de trata de personas únicamente hace referencia a diversas formas de entender la explotación, pero no menciona la definición de trata de personas. Lo anterior no permite uniformar parámetros de análisis con los conceptos de la Ley General y el Protocolo de Palermo.

Lo que si hace, es hacer partícipe a las diferentes instituciones gubernamentales en la lucha para combatir este multicitado delito y que en las leyes referentes al tema en otros estados de la Republica no hace participé a sus organismos internos; es decir, Secretaria de Seguridad Pública, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Secretaria de Turismo del Distrito Federal, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, la Secretaría de Educación del Distrito Federal, la Secretaría de Salud del Distrito Federal, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Sus artículos más importantes son los siguientes:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en el Distrito Federal, y tiene por objeto:

I. La prevención de la trata de personas, así como el apoyo, protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas, con la finalidad de garantizar la libertad y el libre desarrollo de la personalidad de las personas que son víctimas o posibles víctimas, residentes o que han sido trasladadas al territorio del Distrito Federal.

II. La prevención contra cualquier forma de abuso sexual y explotación sexual comercial infantil, así como el apoyo, protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas en el Distrito Federal, con la finalidad de garantizar la libertad, la seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual de los niños y niñas.

Artículo 10. Corresponde a la Secretaria de Seguridad Pública:

I. Contemplar en el Programa de Seguridad Publica para el Distrito Federal los procesos permanentes de capacitación a la Policía del

Distrito Federal en la prevención y sanción de la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil.

Artículo 12. Corresponde a la Secretaría de Turismo del Distrito Federal:

I. Difundir en su sector la política de la Administración Pública en materia de trata de personas, abuso sexual y explotación sexual comercial infantil y turismo sexual;

II. Impulsar una campaña en el sector turismo que exhiba los delitos previstos en esta Ley como prácticas proscritas en la Ciudad de México;

III. Emitir el Protocolo a partir del Programa que elabore la Comisión y apruebe el Jefe de Gobierno;

Artículo 14. Corresponde a la Secretaría de Educación del Distrito Federal en coordinación con las instancias locales y federales competentes:

I. Establecer convenios con centros educativos públicos y privados del Distrito Federal (sic) y organizaciones civiles y sociales para implementar acciones de prevención y en su caso erradicación de los delitos de trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil;

Artículo 16. Corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal:

I. Realizar una investigación estadística que será actualizada periódicamente y que buscará recaudar información.

Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se impliquen la prevención del delito y la protección de la víctima, podrán participar con la Administración Pública en la ejecución del Programa, sin perjuicio de las obligaciones que la ley impone a las instancias de gobierno, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Comisión.⁴⁷

⁴⁷ Documento, Organización de Estados Americanos, *Legislación, Políticas públicas y Programas Nacionales contra la trata de personas*. p. 3.

Es importante mencionar que del Distrito Federal tiene armonizada la ley local con la Ley General, fue publicada en marzo del 2013, pero aún no tiene un reglamento que facilite la aplicación de la misma.

2.5 Tlaxcala

Tlaxcala considerado como uno de los Estados con mayor problemática en Trata de personas, donde existe el tipo penal de trata de personas desde el año 2007 y se hizo una reforma en el año 2009. Se presentó en el congreso del estado una propuesta de modificar el Código Penal para armonizarlo con la Ley para la prevención de la Trata de Personas en el estado de Tlaxcala.

Estadísticamente uno de los Estados de concentración y distribución de mujeres y niñas para el comercio sexual, en el que existe una compleja dinámica social, cultural y comercial que permite el desarrollo de este fenómeno aunado por las estructuras sociales y culturales así como por el aparato gubernamental, redes de corrupción, a esto se suma la conexión con redes internacionales de tratantes que parecieran ser inmunes a las leyes aplicables, en este entorno se combinan y conforman una situación grave.

Orozco⁴⁸ hace un análisis de la parte sur del estado de Tlaxcala que es conocida por ser zona de transición rural-urbana, atravesada por una serie de corredores maquiladores que son la única oferta de trabajo para muchas mujeres. Además de caracterizarse por la presencia de varones dedicados a reclutar, colocar y explotar a mujeres originarias del mismo lugar.

En esta región se presenta una marcada diferencia de contrastes socioeconómicos en las localidades donde sus habitantes se ven involucrados en el negocio del comercio sexual, estas localidades se encuentran en procesos de crecimiento, se dispone de servicios públicos deficientes, baja calidad y rentabilidad de la tierra y falta de empleo, estas situaciones han tenido como consecuencia el deterioro de la calidad de vida y el incremento del negocio sexual como medio de

⁴⁸ Castro soto Oscar Arturo, "Acceso a la justicia para las mujeres en víctimas de trata en Tlaxcala" en Orozco, Rosy (coord.). *Trata de Personas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales. 2011, p. 162.

vida para algunos sectores de la población, conectándose en la operación de las redes organizadas para el enganche, compra y distribución de mujeres para el ejercicio de la prostitución.

Situándonos en el contexto mencionado observamos ahora la situación de las familias que habitan los municipios cercanos las cuales se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues todo este entorno ejerce una fuerte presión sobre los adolescentes, mujeres jóvenes y niñas teniendo latente el riesgo de ser enganchados e involucrados en la trata de personas.

Orozco⁴⁹ menciona que las investigaciones que se han realizado en este Estado dejan ver que la trata de personas muy a pesar de los esfuerzos que se han hecho y las reformas legislativas, la trata de personas se ha convertido en una situación cotidiana, pero a la vez conflictiva, que implica muchos riesgos como el perder la vida cuando alguna persona se atreve a denunciar o a enfrentar a los tratantes, se debe tomar en cuenta que las ganancias que genera esta actividad ilícita es muy grande. Como mencione antes, a raíz de la lucha de diversas organizaciones civiles y reformas a la ley, a partir del 4 de diciembre de 2009 en Tlaxcala se cuenta con la ley para Prevenir la Trata de Personas en el Estado, de la cual por su importancia, se destacan los puntos más sobresalientes, por ejemplo el artículo

170.- Comete el delito de trata de personas, quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, transporte, aloje, entregue o reciba, para sí o para un tercero a una persona, con fines de explotación carnal, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, o la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. El consentimiento otorgado por la víctima no será excluyente de responsabilidad. El delito previsto en el presente artículo se sancionará con prisión de siete a quince años y multa de quinientos a mil quinientos días de salario.

⁴⁹ Ídem.

Artículo 171.- Se equipara a la trata de personas y se sanciona en términos de lo previsto en el artículo 170:

I.- Quien explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal y obtenga o no de él un lucro cualquiera;

II.- Quien induzca a una persona o la solicite para que con otra, comercie con su cuerpo o le facilite los medios para que ejerza la prostitución;

III.- Quien regentee, dirija, patrocine, administre o sostenga directa o indirectamente prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia, en donde se explote la prostitución y obtenga cualquier beneficio de la ejecución de esos actos;

Estas modificaciones que se hicieron a las leyes permiten que el delito de lenocinio se adhiera al de trata de personas, ya que, el delito de lenocinio debería siempre considerarse una forma de trata de personas, por lo que mantenerlo separado solo permite el ocultamiento de las causas de la trata.

Esta ley no se ajusta al protocolo de Palermo ni a la ley General de trata al no mencionar específicamente el tráfico de órganos como una forma de explotación sólo menciona “extirpación de órganos” ni hace mención de la utilización de menores para llevar a cabo conductas ilícitas tipificadas como delitos. No tiene armonizada su ley contra la trata de personas, la Ley de trata de Tlaxcala se publicó en diciembre del 2009 y cuenta con un reglamento que facilita la aplicabilidad de la ley.

2.6 Quintana Roo

En el Estado de Quintana Roo de igual manera existe la ley para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas que dice:

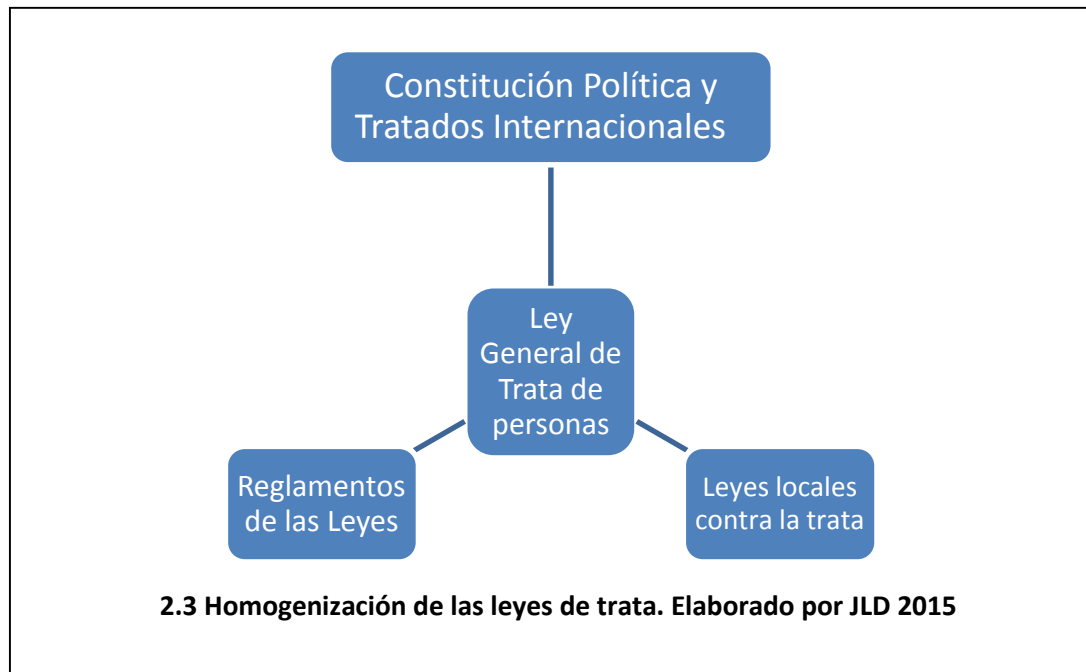
Artículo 6.- Comete el delito de trata de personas quien capte, reclute, induzca, procure, facilite, consiga, promueva, mantenga, acoja, favorezca, retenga, transporte, permita, solicite, ofrezca, traslade,

*entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una o más personas, recurriendo a la coacción física o moral, a la privación de libertad, a la seducción, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación.*⁵⁰

La ley de trata del Estado de Quintana Roo, no da una definición del concepto de trata igual a la de la Ley General de Trata, así como no menciona cuales son las formas de explotación que castiga, ni hace mención del tráfico de órganos, ni la explotación laboral.

En el caso de Quintana Roo, publicó su ley contra la trata de personas en diciembre del 2010, pero no está homologada con la ley General de la materia, aunque si cuenta con un reglamento que facilita hacer aplicable su ley.

Se observa en el análisis de leyes que se busca crear más de las mismas, pero el impulso debe ser armonizar las leyes existentes en todos los estados de la Republica con la Ley General de Trata, otro punto que se no se menciona es el de salvaguardar el libre desarrollo psicosexual de la víctima.



⁵⁰Ley publicada en el Número Extraordinario del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el viernes 10 de diciembre de 2010.

Otra reflexión que deja el análisis de este capítulo es la diferencia que debe hacerse entre trata de personas y explotación laboral. La trata de persona es algo muy diferente a los trabajos forzados como también debe distinguirse de la esclavitud o prácticas análogas y a la servidumbre. Mendoza Bautista⁵¹ dice al respecto que,

La trata de personas es un delito de emprendimiento, de tal forma, es absolutamente correcto, desde una perspectiva del derecho penal, sancionar en un mismo caso por trata de personas y además por el propio acto de explotación cuando este se haya verificado.

No es lo mismo tener el “propósito de” o “conseguir para” lo cual ya configura el delito de trata de personas que, además de ello, someter a prácticas análogas a la esclavitud o explotación sexual. Son delitos diferentes y se debe castigar ambos delitos; es decir, la trata y también la forma de explotación. Otra apreciación importante es no confundir la trata, con el tráfico de personas o con la explotación sexual comercial ya que es un error común en las investigaciones, así como su análisis en cuestiones jurídicas.

2.7 Ámbito federal en la lucha contra la Trata de personas

Las redes de tratantes nacionales e internacionales tienen estrategias bien implementadas para captar a sus víctimas, en algunas investigaciones lo asemejan a empresas multinacionales por su perfecta coordinación. La ley llama a esto delincuencia organizada, que es cuando tres o más personas se organizan 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 como son la trata de personas.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tipifica al igual que la Ley General de trata, algunos supuestos de trata de personas, estos son, el turismo

⁵¹ Mendoza Bautista, Katherine. “El derecho penal frente a la trata de personas”, en Orozco, Rosi (coord.) *Trata de personas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales. p.72.

sexual, el lenocinio, la pornografía de tal manera se muestra el tipo de la siguiente manera:

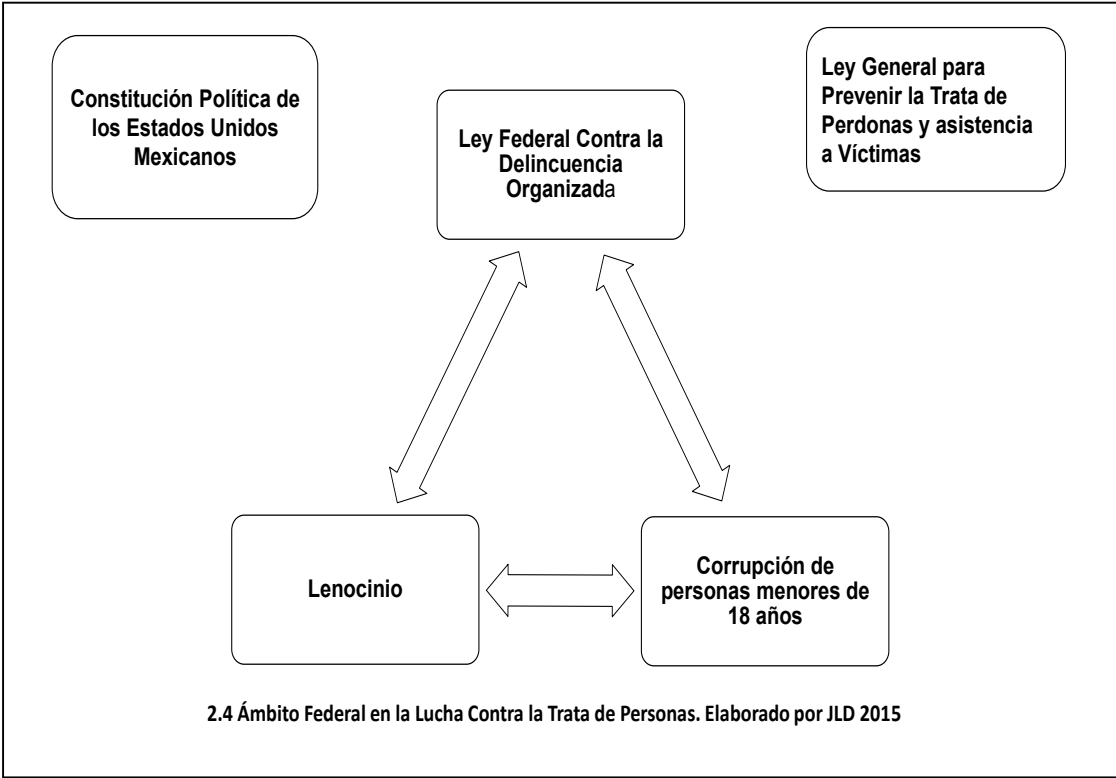
Artículo V. La Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis.

Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter.

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.

Se mostró en este capítulo la falta de estrategias gubernamentales para contrastar la ausencia de homologación en la tipificación de las conductas de la Ley General contra la trata de personas en los Estados para ajustarse a la protección de los Derecho Humanos así como estrategias sistémicas.

En el delito de trata de personas el aspecto financiero tiene un punto especial a mencionar ya que se calculan ganancias de 9 mil 500 millones de dólares al año.⁵² Cifras que parecen exorbitantes pero que son reales y que sirven para darse cuenta de la gravedad del problema.



2.8 Reflexiones en torno a la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas de 2007

En México los primeros intentos de lucha contra la trata fueron realizados a partir de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007, es cuando el Gobierno asume la obligación de llevar acciones conducentes al combate de este delito, a partir de la capacitación a los servidores públicos y sociedad en general pero de una manera superficial.

⁵² Informe Una Alianza global contra el trabajo forzoso, publicado por la OIT en 2005 calcula que al menos 12.3 millones de personas son víctimas de esta situación en el mundo; de estos, casi 10 millones son explotados por agentes privados y más de 2.4 de millones realizan trabajos forzados como consecuencia de la trata. Las cifras más elevadas corresponden a Asia con 9.5 millones, seguida por América latina con 1.3 millones, África con 660 mil y los países industrializados con 360 mil personas.

No obstante a pesar de que en 2007, se expidió la ley de trata, en los años subsecuentes la situación no mejoró, persistió en la sociedad el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades, en primer término por la insuficiencia de mecanismos efectivos de disuasión y de información hacia la población y, en segundo lugar, por la limitada coordinación. Aunado a lo anterior, no existían programas o mecanismos articulados que permitieran incentivar de manera directa la participación y colaboración de la sociedad civil, academia, así como de organismos no gubernamentales para promover, fomentar e intensificar la lucha de trata de personas.

Por otra parte, la capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención del delito de la trata de personas, era casi nula y no se contaba con la especialización que se requiere para detectar e identificar la posible comisión de ilícitos, en sectores como salud, educativo, laboral, seguridad pública, migratorio, turístico, comunicación, transportes, desarrollo social, entre otros.

De igual manera, los servidores públicos que integran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, no contaban con la debida coordinación interinstitucional y colaboración que se requiere para prevenir de manera homologada el delito de trata de personas y sus fines de explotación, por un débil impulso de intercambio de información y desarrollo de proyectos en común encaminados a disminuir el número de víctimas de trata de personas. Asimismo, el limitado grupo de especialistas dentro de las instituciones involucradas en el combate a la trata y protección de las víctimas hacían compleja la manera de abordar el problema.

Ante lo anterior en el año 2012 se promulga la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, (Ley General de Trata) de la que se hablará más adelante y que busca subsanar algunas de las deficiencias mencionadas y no previstas en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007 (Ley Federal de trata 2007).

Antes de la ley de trata de 2007, existía un vacío de normas concretas que se enfocaran a prevenir y sancionar la trata de personas conforme al sistema de justicia, si existía ordenamientos jurídicos como los Códigos Penales de los Estados o el Código Penal Federal, que contemplaban tipos penales parecidos o similares a la explotación, como el lenocinio, pornografía infantil, tráfico de menores, pero no, una ley concreta para el tipo de trata de personas. Tomando en cuenta la responsabilidad que se tiene con los acuerdos internacionales y los cuales no se estaban asumiendo, los mismos que tienen como objetivo hacer valer los derechos humanos de mujeres y niños, se promulgó la ley de trata de 2007, que tenía el concepto de trata en su artículo 5 y decía:

Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo no se requerirá acreditación de los medios comisivos.

Este concepto hacía referencia a ocho acciones que eran:

- promover
- solicitar
- ofrecer
- facilitar
- conseguir
- trasladar
- entregar y
- recibir

Después mencionaba el medio para ejercer presión sobre la víctima, que eran la violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder y después los fines: explotación sexual, trabajos forzados esclavitud, servidumbre o extirpación de un órgano.

Ahora bien en México, la Ley de Trata de Personas de 2007, tenía una competencia en el ámbito federal y su objeto era la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas, con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas.

Al hacer una comparación entre la Ley de Trata de 2007, con el concepto de trata del Protocolo de Palermo resultan conceptos parecidos, aunque el Protocolo de Palermo tiene la definición casi igual, no llega a elaborar un tipo penal y sólo menciona cinco verbos en la acción de la trata y la Ley de Trata de 2007 menciona ocho.

Protocolo de Palermo	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de 2007
Captación	Promover
Transporte	Solicitar
Traslado	ofrecer
Acogida	Facilitar
Recepción	Conseguir
	Trasladar
	Entregar
	Recibir
Los medios:	Los medios:
Violencia física	Violencia física
Violencia moral	Violencia moral
Engaño	Engaño
Abuso de poder	Abuso de poder
Para:	Para:
Explotación sexual	Explotación sexual
Trabajos forzados	Trabajos forzados
Servidumbre	Servidumbre
Esclavitud	Esclavitud
Prácticas análogas a la esclavitud	Prácticas análogas a la esclavitud
Extirpación de un órgano	Extirpación de un órgano

En los años subsecuentes al 2007, se realizaron informes de organismos gubernamentales y de asociaciones civiles mostrando el panorama en el que se encontraba la trata en México y dejaban en claro aspectos importantes, uno de estos, es el informe “Trata de mujeres en Tlaxcala”, elaborado por el Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala, el Instituto Nacional de las Mujeres y Proyectos Mujer, A.C.⁵³ en donde se identificaron los problemas graves en la recepción de denuncias de víctimas del delito de trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

El Informe citado señalaba que del 100% de las denuncias presentadas por las víctimas, el 56% habían sido tramitadas como carpetas de investigación, mientras que el resto se había dado la calidad de actas circunstanciadas.⁵⁴

Entre los aspectos más relevantes del Informe, se encuentra el hecho de que el 93% de las víctimas señaló al presunto responsable del delito, sin embargo, todas las denuncias seguían en período de integración.⁵⁵

Asimismo, el Informe documentó que en el 73% de los casos el agresor correspondió a la pareja sentimental de la víctima, y el 8% fue un familiar.⁵⁶

Sobre los hechos que motivaron a la víctima a denunciar en el 60% de los casos las víctimas fueron objeto de violencia física y psicológica grave que ocasionó el solicitar el auxilio de la autoridad.⁵⁷

Otro Informe que da muestras de resultados en el año 2010, es el Informe sobre Trata de Personas 2010⁵⁸ realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, que aunque no sea una institución ni documento vinculante con México, se utiliza en este trabajo para mostrar la situación de la trata en ese tiempo y donde se afirmó, que por segundo año consecutivo, eran escasos los resultados de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas. También se

⁵³Véase:http://cedoc.inmujeres.gob.mx/cendoc/Pag_cat_libre_art482.php?pagina=12&orden=titulo&criterio=&tipo= [Consultado 22 septiembre 213].

⁵⁴Informe, *Trata de mujeres en Tlaxcala*, Patricia Olamendi Colaboración: Nadia Sierra, Laura Baptista, Bertha E. Castellanos, Ma. Teresa Glase, Julio César Guillén, Encuesta a cargo de: Primer Colegio de Sociólogos de Tlaxcala, A.C. Tlaxcala, Tlax., Diciembre del 2008.

⁵⁵Idem.

⁵⁶Idem.

⁵⁷Idem.

⁵⁸Véase: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/> [Consultado noviembre de 2014].

menciona la falta de recursos gubernamentales y sentencias así como los esfuerzos desiguales en México y se recomendó defender el principio contenido en el artículo 3 del Protocolo de Palermo, el que se indica que el consentimiento de la víctima no es tomado en cuenta, cuando los elementos de la fuerza o la coerción son verificados.

En el año 2008 se creó la Fiscalía Especializada en Violencia Intrafamiliar contra la Mujer y la Trata de Personas, donde de igual forma su efectividad fue cuestionada por su pobre desempeño ya que desde su creación en enero del año citado hasta octubre de 2010 atendió 386 denuncias, canalizó 139 averiguaciones previas, de las cuales sólo consignó 45, además de que obtuvo apenas 17 órdenes de aprehensión y una condena.⁵⁹

Ante el panorama descrito surgió la necesidad de reformar el marco jurídico dado que al mismo tiempo que existía la Ley de Trata de 2007 había 13 leyes estatales y 16 Códigos Penales locales en donde se tipificaba el delito⁶⁰ creando con esto un conjunto de leyes que entorpecían el acceso a la justicia más que una eficiente aplicación de la ley.

2.9 Objetivos 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 y sus diferencias con la ley de trata de 2007

Es importante conocer los cambios entre la Ley de trata de 2007 y la Ley General de Trata vigente para conocer cuáles son los avances jurídicos en la materia. La Ley General de trata publicada en junio de 2012 atendió a una reforma constitucional de 2011 ya mencionada y fijó una serie de objetos los cuales se citan y se confrontan con la ley de trata de 2007. 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, tiene el propósito principal de establecer

⁵⁹ Azaola, Elena, *La trata de personas en México*, UNAM, México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf> [Consultado noviembre de 2014].

⁶⁰ Véase La exposición de motivos de la citada iniciativa. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOF_14jun12.pdf [Consultado noviembre de 2014].

la uniformidad de acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas en todo el país.

En la integración de la Ley General de Trata, se siguió una metodología distinta a la que se utilizó para elaborar la Ley de Trata de Personas de 2007, ya que a diferencia de la anterior, la nueva ley, atiende a la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y en consecuencia, incorpora en su estructura la protección de los derechos humanos de las víctimas.

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 2007	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.
Objeto:	Objeto:
Prevención y sanción de la trata de personas.	Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales.
Protección, atención y asistencia a las víctimas.	Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones.
Garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas.	Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley. Reparar el daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

La Ley de trata de 2007, hacía mención de la prevención y sanción de la trata, la protección a las víctimas y la garantía al respeto y libre desarrollo de la personalidad de las personas; sin en cambio la actual ley General de Trata, hace mención a más puntos; el primero es establecer competencias y menciona las formas de coordinación, así como una serie de objetivos: la prevención,

investigación, persecución y sanción, todo lo anterior con coordinación entre el Gobierno Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipios.

La Ley General de Trata, establece diferencia entre las funciones de investigación, sanción y aquellas propias de la prevención general, especial y social del delito. Para las funciones de investigación la ley General de Trata establece la competencia a las entidades federativas, así como la de perseguir y sancionar los delitos, no importa que sean realizados por la delincuencia organizada y cuando sea así las entidades federativas coadyuvaran a la autoridad federal en la investigación; es decir, la investigación del delito de trata se investigara en el ámbito local y sólo será competencia federal cuando participe el crimen organizado.

Los supuestos en que la Federación conocerá del delito de trata lo dice el artículo 5:

I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;

III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En cuanto a las facultades en materia de prevención general, especial y social, la Ley General de Trata, menciona que los tres órdenes de gobierno deben coordinarse, para llevar a cabo lo anterior, se hace mención de la existencia de una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los delitos en materia de Trata de Personas coordinada por la Secretaría de Gobernación, esta Comisión ya estaba prevista en la Ley de Trata de 2007. Es importante comentar que esta Comisión también establecía la obligación de recopilar información sobre el delito de trata con el objetivo de publicarla, como lo señalaba el artículo 12 fracción IX, función que no se cumple en totalidad ya que en sus portales de internet de la Procuraduría General de la República no se encuentra la información como lo ordena el artículo mencionado:

Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, con la finalidad de publicarlos periódicamente. Dicha información deberá contener de manera desagregada:

a) El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;

b) El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;

c) Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas,

d) Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.

Esta Comisión, dice la Ley General de Trata, debe ser permanente y sus miembros son los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Turismo.

En cuanto al objeto de la Comisión, según el artículo 84 de la Ley General de Trata es el de:

I. Definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas y demás objeto previstos en esta Ley;

II. Impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de esta Ley;

III. Inspección y vigilancia de los programas, acciones y tareas;

En resumen, se le asigna a la Comisión Intersecretarial, coordinar las acciones de sus integrantes para elaborar y poner en práctica los programas para prevenir el delito de trata de personas.

Ahora bien, para tocar el tema de la sanción de las penas, el artículo 2 de la Ley General de Trata dice que; la misma ley tiene por objeto establecer los tipos penales en materia de trata; es decir, que las conductas tipificadas como delitos serán los mismos para toda la República a diferencia de lo que decía la Ley de Trata de 2007, en la que los tipos penales eran distintos en cada Estado, pero aún no están homologados esos tipos penales en las leyes de trata de cada Estado.

Se debe tener en cuenta la diferencia entre la unificación de normas, la cual, es el establecimiento de un solo tipo penal en varios sistemas normativos y la armonización legislativa, que consiste en dar normas análogas que puedan generar procesos que eviten contradicciones como en el caso de la diferencia entre “asociación ilícita” y “la conspiración”, como modelos delictivos esta armonización u homologación es uno de los objetivos de esta Ley General de Trata y así establecer un solo tipo penal en los diferentes Estados.

En cuanto la visión que tiene esta ley General de Trata acerca de los derechos humanos, se puede decir que integra una perspectiva de género en su redacción y atiende a situaciones de vulnerabilidad de las víctimas quienes son mujeres, niños, niñas, adolescentes, migrantes y personas en situación de pobreza, como se hace mención en la misma ley en su artículo 3. A manera de reflexión y ya concluido el análisis del cuerpo normativo referente a la trata de personas, La ley General de trata, pretende un avance en protección, castigo y prevención para las víctimas de trata de personas, respecto de la ley de trata de 2007 y al hacer el comparativo de concepto de trata y objetivo de la Ley General de Trata y la Ley de Trata de 2007, se concluye que busca mayor cobertura la ley General de Trata y también se pretende mayor protección a las víctimas de trata, lo que la vuelve compleja y difícil de poner en práctica por no ser específica y clara en sus pronunciamientos, a continuación varios señalamientos al respecto. Por lo que hace al concepto de trata de personas y las diferencias entre la Ley General de Trata con la Ley de Trata de 2007 y el Protocolo de Palermo se muestra:

Ley General de Trata	Ley de Trata de 2007	Protocolo de Palermo
<p>Concepto: 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 se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.</p> <p>Se entenderá por explotación de una persona a: La esclavitud La condición de siervo La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual La explotación laboral. El trabajo o servicios forzados.</p>	<p>Concepto: Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia Física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.</p>	<p>Concepto: Por trata de personas se entenderá 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.</p>

La mendicidad forzosa.
La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas.
La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años.
El matrimonio forzoso o servil.
Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos.
Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

La Ley General de Trata, tiene un concepto del tipo penal de trata en el que se criminalizan los tipos de explotación, lo que no mencionaba la ley de trata de 2007, esto es un cambio respecto a la tipificación en materia de trata.

En la Ley de trata del 2007, no se criminalizaba ninguna forma de explotación sólo estaba penado el delito de trata.

En la Ley General de trata, se menciona cada tipo de explotación y su sanción, con esto se busca que se compruebe primero la situación de la explotación; es decir, ante qué tipo de explotación se está y así el autor reciba sanción por ese hecho. La Ley de trata de 2007 no hacía mención de ello.

Una característica importante de la Ley General de trata, es que, pone énfasis en la coordinación, objetivo que no contemplaba la Ley de trata de 2007. Al referirse a la coordinación la Ley General de Trata, tiene el propósito principal de establecer la uniformidad de acciones para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas en todo el país.

Esta coordinación es la parte medular de la ley porque da atributos a instituciones para llevar a cabo esta coordinación, en primer término nombra a la Comisión Intersecretarial para que lleve a cabo la mayoría de programas, pero apoyándose de otras instituciones.

La Ley General de Trata tiene cosas por mejorar, teniendo en cuenta que ninguna ley es perfecta, se hace notar en este trabajo puntos en los que se puede tener mayor eficacia en las estrategias que se pretenden crear contra la trata de personas a continuación algunos puntos encontrados en la Ley General de Trata.

En la Ley General de Trata se debe establecer mecanismos que presionen a las autoridades obligadas a implementar los programas y debe contener algún mecanismo para que sancione a quienes incumplan con sus obligaciones, en resumen es necesario la creación de mecanismos políticos de presión.

Es importante que se analicen a detalle todos los programas que la Ley General de Trata manda crear, dándoles estructura y claridad, sobre la autoridad a la que le corresponde crearlos, las actividades u objetivos específicos que tendrán, la forma en que se coordinarán con las autoridades que lleven a cabo programas similares, las sanciones que caerán sobre quienes no implemente los programas y las formas en que se evaluará la efectividad de los mismos.

Se encuentran entre los artículos de La Ley General de Trata, cuestiones que se dejan a una interpretación muy amplia, tal es el caso del artículo 106 que dice:

Queda prohibida toda publicidad o inserciones pagadas en los medios de comunicación masiva de cualquier índole, que incluya en sus publicaciones anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución y la pornografía que pueda propiciar la trata de personas y demás delitos previstos en el presente ordenamiento.

En este artículo se prohíbe toda publicidad o inserción en los medios de comunicación masivos, de anuncios de contacto sexual o que promueva la prostitución, la pornografía o algo que pueda propiciar la trata de personas. Si no se es más específico este artículo puede incurrir en una violación o contradicción a los artículos 14 y 16 de la Constitución, que regulan el principio de certeza y seguridad jurídica, pues como se ha planteado anteriormente, el legislador debe procurar darle el contenido más claro posible a la legislación que produce, de lo contrario se puede incurrir en una trasgresión a los artículos señalados por parte de los jueces.

La mención de “que pueda propiciar la trata de personas y demás delitos previstos en el presente ordenamiento” tiene una idea demasiado amplia, dando paso a una extensa gama de posibilidades interpretativas que pudiesen complicar la impartición de justicia.

Lo anterior, al no otorgarles a las autoridades encargadas de aplicar la Ley suficientes herramientas claras para perseguir y eliminar los anuncios que efectivamente fomentan la comisión de delitos, pues una ley incierta y vaga representa un instrumento para que los tratantes puedan fácilmente burlar la ley, aprovechándose de sus lagunas, como ocurre en muchas situaciones donde se presenta delitos de trata de personas. Se debe delimitar y describir con mayor claridad y precisión el contenido de los anuncios e inserciones en medios de comunicación que la ley diga cuales son los prohibidos, para que exista certeza jurídica y al mismo tiempo se proteja la libertad de expresión.

La participación ciudadana es fundamental en la prevención del delito y se debe incluir las estrategias necesarias para que participe la sociedad en los esquemas de lucha contra la trata de personas.

Es importante que se realice un examen minucioso de la ley General de trata, en el que se establezcan los funcionamientos y formas de llevar a la práctica los mecanismos más efectivos de atención a las víctimas de trata.

Capítulo III

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

3.1 Los programas contra la trata de personas implementados en los estados de Quintana Roo, Tlaxcala y Distrito Federal

Este capítulo está enfocado al análisis de los diferentes programas implementados por el gobierno federal en los estados de Quintana Roo, Tlaxcala y el Distrito Federal así como la identificación de datos estadísticos que han recopilado diversas organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil y estudios académicos estadísticos, todo alrededor del fenómeno de la trata de personas en los estados de la República identificados con mayor incidencia.

Analizar las estadísticas de los programas implementados contra la trata de personas, sirve para conocer la eficiencia de las estrategias contra la trata, por lo tanto, este capítulo sirve para demostrar en base a los resultados estadísticos obtenidos, la hipótesis en la que se basa este trabajo a saber, que las políticas públicas en materia de trata de personas son ineficientes por no cumplir con los objetivos deseados. Entre las políticas públicas encontradas en esta investigación está la aplicación de esquemas destinados a prevenir, manteniendo informada a las comunidades acerca de las posibles formas de captar a las víctimas.

Existen en la República Mexicana estados que por su ubicación geográfica concentran mayor índice en esta conducta ya sea por ser estado de origen, tránsito destino, entre ellos están Puebla, Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, Quintana Roo y Distrito Federal, en algunos de estos estados se tiene poca información de registros estadísticos acerca del entorno que hay alrededor de las víctimas y lo que conlleva a conocer el estado actual de los resultados sobre la lucha contra la trata de personas. De los Estados con mayor apertura en cuanto a información está, Quintana Roo Tlaxcala y Distrito Federal razón por la cual son analizados en este capítulo.

3.2 Programas en Quintana Roo

El Estado de Quintana Roo está catalogado en el cuarto lugar del índice del delito de trata de personas⁶¹. Las políticas públicas implementadas contra la trata de personas en comunidades apartadas son un instrumento utilizado con el objetivo de cambiar las costumbres e ideas estereotipadas de género; es decir, se busca establecer los pasos que conduzcan a un cambio social de las mujeres y los núcleos familiares donde se les vulnera.

En el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Quintana Roo, según Mariana Zorrilla de Borge⁶² (que en coordinación con la subdirección de atención y protección a la infancia y adolescencia trabaja con programas para atender, detectar y erradicar la explotación infantil y la trata de personas) se han detectado 122 puntos donde se puede dar la trata, prostitución y pornografía. Con los programas implementados se busca informar a los niños y niñas para que sepan distinguir entre un regalo y una posible situación de enganche. Asimismo según el informe de Mariana Zorrilla de Borge se busca implementar la coordinación entre la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación. Con este tipo de acciones lo que se pretende a través de las políticas públicas es proteger a la niñez y adolescencia del estado de Quintana Roo en contra de los tratantes de personas.

En la lucha contra la trata de personas en Cancún Quintana Roo se realizó en mayo del 2013 el encuentro nacional de análisis de la ley para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas el cual entre otros objetivos estaba el de enriquecer el encuentro con propuestas y experiencias de los asistentes⁶³. Las políticas públicas

⁶¹ http://www.dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=875:da-inicio-mariana-zorrilla-de-borge-a-la-campana-corazon-azul&catid=38:notas&Itemid=54 [Consultado 15 noviembre 2013].

⁶² Zorrilla de Borge, M. DA INICIO MARIANA ZORRILLA DE BORGE A LA CAMPAÑA "CORAZÓN AZUL". En http://www.dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=875:da-inicio-mariana-zorrilla-de-borge-a-la-campana-corazon-azul&catid=38:notas&Itemid=54. Consultado el 9 de diciembre 2013.

El Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) señala a México como el segundo proveedor de víctimas de trata de Estados Unidos, sólo detrás de Tailandia fuente: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, A.C., Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009. Disponible en: http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2013/09/diagnostico_de_las_condiciones_de_vulnerabilidad.pdf [Consultado el 9 de diciembre de 2013].

⁶³ La información está disponible en: <http://fundacionreintegra.org.mx/tag/dif/> [Consultado enero 2014].

contra la trata de personas en su mayoría trata están impulsadas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. En cuanto a su capacidad operativa y financiera lo permiten.

En el citado encuentro se trató de implementar estrategias conjuntas con el estado de Puebla el cual es otro de lugar de la republica con alto índice en la comisión de este delito y que de igual manera se estudiará en este trabajo. Este encuentro estuvo enfocado en crear conciencia sobre la importancia de prevenir estos delitos que tienen efectos sociales importantes. Durante el mencionado encuentro se llevaron a cabo talleres y conferencias en donde se expusieron estrategias de prevención de este delito.

Dentro de las conferencias se tocaron temas como: trata de personas y género; marco jurídico sobre la trata, alcances y perspectivas en Quintana Roo y la adecuación a la ley general que es otro punto importante mencionado no sólo en Quintana Roo sino en otros estados con la misma problemática, la incidencia múltiple en los fenómenos de trata y tráfico de personas, procesos de procuración de justicia y principales dificultades relacionadas con la legislación y códigos penales. De igual forma, los temas de los talleres que se brindaron al público fueron: armonización de la legislación federal y la ley de Quintana Roo, procuración de justicia, prevención de trata y tráfico de personas, modelos de atención a víctimas de trata de personas, explotación sexual infantil, trata de mujeres para la explotación sexual, tráfico de migrantes.

En las estrategias implementadas por el DIF de Quintana Roo se hace énfasis en que la institución en coordinación con otras dependencias busca integrar la Red Estatal de Prevención, Detección y Atención del Maltrato y Explotación Sexual Infantil para atender a la población y prevenirla sobre este delito. Lo anterior analizado se debe hacer a través de la subdirección de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, que es quien realiza acciones y programas permanentes en campañas sobre la prevención de la explotación sexual y trata de personas.

En cuanto al acceso de datos y cifras se puntualiza en este trabajo que no hay estadísticas precisas en lo que concierne al delito de trata de personas⁶⁴ y todo lo que conlleva el darle seguimiento a los resultados, esto se puede deducir por dos situaciones fundamentales una es; la naturaleza clandestina del delito que se traduce en que muchas de las veces las mujeres no denuncian a sus victimarios por diversas causas sociales y delictivas, otra causa de la falta de estadísticas veraces es la negación de las autoridades a proporcionar datos (en el caso de que los haya) a las asociaciones civiles quienes son las que solicitan estos datos.

Se necesitan más información acerca de las víctimas y de los sentenciados por este delito, el seguimiento que debe existir acerca de esa situación debería llegar hasta los registros de las sentencia de los criminales la falta de datos también se debe y porque no decirlo, a la corrupción de las autoridades y a la falta de comprensión de este fenómeno. Carlos Fernando Novelo Vela⁶⁵ coordinador estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) hace mención de esta ausencia de datos y refiere que entre los registros del INEGI no se encuentra estadísticas específicas acerca del delito de trata ya que en la indagación se muestra que aparte de los motivos mencionados en la mayoría de los casos según estas fuentes citadas los responsables no son denunciados por las víctimas.

Entre los datos importantes que se obtuvieron en la búsqueda de información es que el centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social A.C (CEIDAS)⁶⁶ coloca a Cancún como una de las trece ciudades en el país identificadas como aquellas en las que se registra alta incidencia de trata de personas.

Otra estrategia implementada por el Estado de Quintana Roo es el convenio celebrado entre el DIF y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)⁶⁷. Esto con el objetivo de enfrentar la explotación sexual y trata de personas.

⁶⁴ Respecto a las instituciones que producen investigaciones del delito de trata de personas se encontraron cuatro grupos: Instancias académicas 68%, instancias gubernamentales 11.3%, (tanto de México como de otros países) organizaciones de la sociedad civil 11.3%, Organismos internacionales 4.7% Otras 4.7%. Fuente: Lozano Verduzco, Ignacio; Vargas Urias, Antonio Mauro, El involucramiento de los hombres en la trata de personas con fines de explotación sexual un estado de la cuestión Ed. Gendes, 2012 México p. 37.

⁶⁵ La información está disponible es: <http://www.tratadepersonas.com.mx/tratamx.html> [Consultado enero de 2014].

⁶⁶ Información se puede ver en: <http://ceidas.org/inicio/quienes-somos/item/499-mexico-contra-la-trata-de-personas.html> [Consultado marzo 2014].

⁶⁷ Información se puede ver en: <http://www.croc.org.mx/nt/nota.php?id=327> [Consultado marzo 2014]

Este convenio trata de reforzar la concientización entre los padres de familia para prevenir el delito multicitado, se trata de prevenir el delito procurando una mejor integración familiar y mayor atención al comportamiento de los hijos que son los más vulnerables y por ende más probables a ser capturados por las bandas delincuenciales.

Las estrategias de la CROC son de proteger y mejorar las condiciones laborales de sus agremiados y así preservar el entorno familiar sano. Pero obviamente esto resulta insuficiente ante la situación de pobreza en que viven muchas familias en comunidades apartadas de México.

Otro programa implementado en el municipio de Chetumal es la campaña “corazón azul”⁶⁸ la cual tiene como objetivo impartir cursos a 40 capacitadores de instituciones públicas, privadas, sociedad civil e instituciones educativas para prevenir la trata de personas en el estado. La campaña Corazón Azul fue implementada desde octubre de 2011 de manera oficial en todo el municipio de Chetumal en conjunto con la ONU, y es a través de esta, que se impulsan acciones para prevenir, detectar y atender la explotación sexual infantil. Esta campaña está focalizada en acciones dirigidas a la población de niños, padres de familia, educadores y jóvenes hasta el momento de analizar y encontrar esta información se habían capacitado a 21 mil 986 personas en seis meses. Se habló también de conceptualizar la definición de trata de personas, atender al marco legal todo dentro del respeto a los derechos humanos.⁶⁹

El sistema DIF de Quintana Roo, buscó en este proyecto según la indagación de la información, prevenir, detectar y atender la problemática sobre la trata de personas y la explotación sexual infantil, buscando con esto resultados positivos para la población quintanarroense y en especial a la más vulnerable, que son los niños en este estado y en todo el país. Dentro de este trabajo se podrán ubicar otros estados donde las víctimas más vulnerables son también niños y niñas.

⁶⁸ Información se puede ver en: http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2011/BH_Cancun.html [Consultado marzo 2014].

⁶⁹ Información se puede ver en: http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2011/BH_Cancun.html [consultado febrero 2014].

Dentro del mismo proyecto se busca sensibilizar, pero sobre todo enseñar a la población a estar alertas de este tipo de situaciones de riesgo a ser víctimas de trata. Dentro de las formas de implementar este proyecto, en el arranque de campaña “Corazón Azul: protege mis sueños”, el sistema DIF Quintana Roo hizo entrega de publicidad dirigida a sensibilizar a hoteleros, empresarios y prestadores de servicios para que se sumen a la cruzada para disminuir el abuso en contra de las personas.⁷⁰

De la misma forma, la presidenta del DIF inició la colocación de engomados en taxis, con la intención de llevar el mensaje a todos los puntos del municipio de Bacalar.

El manejo de la lucha contra la trata de personas en Quintana Roo es similar en otros estados la cual se trata de contar con el apoyo de redes sociales, internacionales y la red interinstitucional de profesionales el cual es muy importante para lograr impulsar de manera permanente una campaña de prevención y erradicación en contra de la trata de personas. Uno de los talleres se denominó “Desde todos los rincones, cero explotación sexual comercial infantil”, se contó con la presencia de 70 participantes de diversas instituciones gubernamentales, de ONG’s, CROC y ciudadanos.⁷¹

Un resultado de este taller fue que se llegó a la conclusión de realizar un protocolo local, para la intervención sobre el tema de trata de personas, específicamente la explotación sexual infantil, una importante labor está en implementar programas contra la trata de personas en la zona sur del estado analizado en este apartado estrategias contra la trata y explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la frontera de México con Belice. Estos temas tratados y otros de vital importancia se buscan implementar en instituciones como el DIF con el fin de lograr resultados benéficos para los quintanarroenses.

⁷⁰ Información se puede ver en: http://dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=300:intensifica-dif-quintana-roo-acciones-de-campana-corazon-azul&catid=38:notas&Itemid=54 [Consultado febrero 2014].

⁷¹ Información se puede ver en: http://www.dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=247:busca-dif-quintana-roo-prevenir-detectoria-atender-la-trata-de-personas&catid=38:notas&Itemid=54 [Consultado febrero 2014].

A nivel nacional se encuentran algunos datos en el informe presentado en el año 2012 por parte de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas⁷² en el cual se denota que en ninguno de los informes presentados por la FEVIMTRA existen datos relativos a la población atendida. Tampoco se reporta avance alguno en el ejercicio presupuestal.

1. Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres

Las acciones que destacan en el primer semestre de actividades, en cuanto a investigación de desapariciones y asesinatos de mujeres, son:

- Se recibieron 53 reportes de desaparición de mujeres. La Fiscalía Especial localizó o participó en acciones que concluyeron en la localización de 26 mujeres desaparecidas.

- Se recibieron tres solicitudes de colaboración: dos con el fin de elaborar dictámenes periciales en psicología y una para solicitar la copia certificada de acta de nacimiento de un menor.

- Se recuperó a menor de once meses de edad.

- Se dio inicio a la integración de 55 averiguaciones previas relacionadas con hechos presuntamente constitutivos de delito, tales como abuso sexual, violencia familiar, violación, rapto, violación equiparada, amenazas y pornografía infantil.

- En los meses de enero a junio de 2013 se brindaron un total de 591 atenciones en los tres Centros de Atención Integral. En este periodo, se dio atención y servicio a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia y trata de personas en los Centros de Atención Integral brindando 3 856 servicios.

- En el mes de junio se atendieron once llamadas telefónicas de mujeres que sufrieron violencia.

⁷² Información se puede ver en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/REPORTE%20FINAL%20TRATA%20DE%20MUJERES.pdf> [Consultado febrero 2014].

- Se llevaron a cabo dos reuniones de grupos operativos con la finalidad de definir necesidades, actividades y revisar propuestas presentadas para coordinar la intervención interinstitucional en los casos relevantes de violencia de género y trata de personas.

- Se realizaron 19 reuniones con otras dependencias para coordinar el trabajo con mujeres y niñas víctimas de estos delitos.

- Se dio respuesta a nueve peticiones vía correo electrónico con la finalidad de informar y dar seguimiento a las solicitudes presentadas, y se proporcionó apoyo tutorial, tratamiento psiquiátrico y medidas de seguridad a familiares de víctimas de violencia de género y trata de personas, además de las que facilita el protocolo de atención a víctimas que atiende a las usuarias.

Al analizar las acciones reportadas por la FEVIMTRA, se encuentra que esta fiscalía relaciona sus acciones con el proceso penal propiamente, el cual debe tener perspectiva de género y apearse al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, no se presenta información en torno a los objetivos estratégicos de la dependencia para poderlo llevar a cabo.

3.3 Cifras del Estado de Quintana Roo

En la implementación de estrategias contra la trata de personas en Quintana Roo, se encuentran los siguientes datos sobre la lucha que se lleva a cabo en el Estado referido, en el que se observan más acciones de tipo preventivo destinados a concientizar a la población acerca de los peligros que se corren al exponerse a situación de enganche.

3.1 Quintana Roo cuarto lugar en trata de personas		
Lugar de explotación	Programas implementados contra la trata y acciones efectuadas	
Puntos detectados	122	Delitos: la trata, prostitución y pornografía.
Quintana Roo		Mayo 2013 Encuentro nacional de análisis de la ley para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas.
Quintana Roo	70	Participantes de diversas instituciones gubernamentales, de ONG's, CROC y ciudadanos.

Cancún		Una de las trece ciudades en el país donde se registra alta incidencia de trata de personas.
Chetumal	2011	Se implementa la campaña "Corazón Azul".
Bacalar		Colocación de engomados en taxis para prevenir el delito de trata.
Quintana Roo	53	Reportes de desaparición de mujeres se recibieron en la Fiscalía Especial.
Quintana Roo	26	Se localizaron 29 víctimas.
Quintana Roo	1	Menor de once meses de edad recuperado
Quintana Roo	55	averiguaciones previas relacionadas con hechos presuntamente constitutivos de delito, tales como abuso sexual, violencia familiar, violación, raptó, violación equiparada, amenazas y pornografía infantil.
Quintana Roo	591	Atenciones se brindaron de enero a junio de 2012 en los tres Centros de Atención Integral.
Quintana Roo	11	Llamadas telefónicas mes de junio de mujeres que sufrieron violencia.

3.4 Tlaxcala

En el estudio del análisis de las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano en la lucha por combatir el delito de trata de personas, toca el turno al Estado de Tlaxcala el cual es considerado por su gravedad como la capital de la trata de personas. En esta parte se analizan dichas estrategias.

En el marco jurídico se encuentra la ley Estatal contra la trata de personas así como el Reglamento de la Ley para la Prevención de la Trata de Personas para el estado de Tlaxcala y la ley de asistencia social del estado de Tlaxcala.

En el estudio de los programas implementados contra la trata se encuentra un taller impartido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que lleva por nombre Pláticas y talleres de prevención de la explotación sexual infantil. Estas se proporcionan todo el año.⁷³

⁷³ Información se puede ver en: http://sistemas.tlaxcala.gob.mx/tramites/html_tramite.php?reco=210 [Consultado febrero 2014].

Por la situación de ser considerado capital de la trata en Tlaxcala las organizaciones sociales nacionales e internacionales se han unido al gobierno del Estado en un frente común, por lo investigado en este trabajo el gobernador Mariano Gonzales Zarur, en conjunto con los organismos ya mencionados han preparado conferencias de prensa donde se informa de la situación.

Bien, una de las acciones implementadas y por su importancia mencionadas en este trabajo es el Foro sobre Víctimas⁷⁴ organizado por el consejo estatal contra la trata de personas en el cual integrantes de organizaciones no gubernamentales compartieron información sobre el combate y protección de víctimas con jueces y magistrados del tribunal superior de justicia del estado de Tlaxcala, presidentas del DIF, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Al momento de escribir este trabajo, la presidenta del Consejo Estatal contra la Trata de Personas, Anabel Avalos Zempoalteca⁷⁵ junto con el gobierno del Estado preparaba un programa de acciones para atender el fenómeno de trata de personas incluyendo a la sociedad organizada.

Con estrategias que van dirigidas hacia los municipios de San Pablo del Monte, Tenancingo, Papalotla, Mazatecochco, Ayometla, Acuamanala, Zacatelco, Teolocholco, Chiautempan y Apetetitlán. Punto a mencionar es que en el Estado de Tlaxcala existe una callada complicidad de dueños de hoteles, bares y negocios los cuales no denuncian convirtiéndose así en parte del crimen.

Lo que se busca en este programa como en otros es el apoyo compartido y experiencia y asesoría de las de las organizaciones no gubernamentales para que puedan dar resultados en el sentido de poder tener estadísticas de cuantos detenidos hay, cuanto sentenciados y cuantas víctimas se reintegran, cabe mencionar que algunas organizaciones que se dedican a ayudar a las víctimas tienen estadísticas limitadas pero tratan de llevar sus propias estadísticas.

⁷⁴ Información se puede ver en: http://www.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=342:se-suman-ong-a-lucha-del-gobierno-de-tlaxcala-contra-la-trata-de-personas&catid=42:boletines [Consultado febrero 2014].

⁷⁵ Información se puede ver en: http://www.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=342:se-suman-ong-a-lucha-del-gobierno-de-tlaxcala-contra-la-trata-de-personas&catid=42:boletines [Consultado marzo 2014].

Otra estrategia implementada es la creación de la Unidad Especializada para el combate al delito de trata de personas, la cual fue inaugurada por el Gobernador Mariano González Zarur, el 11 de abril del año 2011.

Se creó la línea de denuncia anónima 01 800 832 43 25, se constituyó el Consejo Estatal Contra la Trata de Personas.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala informó que durante los años 2006, 2007 y 2008 recibieron 57 denuncias por hechos posibles constitutivos de delito de trata de personas de los cuales 17 son actas circunstanciadas y 40 averiguaciones previas y sólo se consignó una averiguación ante el juez.⁷⁶

Un proyecto federal en Tlaxcala implementado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) de nombre: Políticas públicas y derechos humanos para la igualdad de mujeres y hombres en Tlaxcala. Cuyo objetivo general es contribuir a la Institucionalización de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas de los ámbitos Estatal y Municipal, que permitan garantizar el ejercicio de los derechos humanos, la autonomía económica y el incremento en su participación política de las mujeres; así como coadyuvar a la disminución de trata de personas y la violencia contra las mujeres en el Estado de Tlaxcala.⁷⁷ A este programa se le asignó un recurso autorizado de: \$ 5'853,650.00.

En cuanto a cifras se puede mencionar que entre 2010 y 2013 en Tlaxcala existieron 31 procesos por el delito de trata de personas.⁷⁸

En México según cifras se ubican 47 redes de trata de personas con fines de explotación sexual y Tlaxcala es el foco rojo por ser centro de operaciones.⁷⁹

⁷⁶ Información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/igamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>. P108 [Consultado marzo 2014].

⁷⁷ Información se puede ver en: http://mujer.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=16 [Consultado marzo 2014].

⁷⁸ Información se puede ver en: <file:///C:/Users/neo/Downloads/Documento-Trata-ONC-.pdf>. p31 [Consultado marzo 2014]

⁷⁹ Esta información se puede ver en: [file:///C:/Users/neo/Documents/Documento%20de%20trata%20en%20tlaxcala/-Trata+de+personas+\(noticias+compiladas+a+2012dic\).pdf](file:///C:/Users/neo/Documents/Documento%20de%20trata%20en%20tlaxcala/-Trata+de+personas+(noticias+compiladas+a+2012dic).pdf). [Consultado marzo 2014].

Estas redes explotan cada año a 800 mil adultos y 20 mil niños, según el documento citado estas cifras son aproximadas porque no es posible hacer un censo sobre cuantos se dedican a la trata de personas y quienes han sido víctimas.

En el estado de Tlaxcala el 46% de las víctimas son menores de edad, el 54% son mayores de edad⁸⁰, en cuanto a los porcentajes siguientes se obtuvieron a partir del 46% que representa a las víctimas menores de edad, correspondiendo el 8% a aquellas de 14 años, 17% representa a las víctimas de 15 años, 33% corresponde a jóvenes de 16 años y el 42% restante tiene una edad de 17 años.

En lo que respecta a las víctimas mayores de edad constituyen el 54% de las denunciadas, que se distribuyen de la siguiente manera: 14% tienen 18 años, 29% tienen 19 años, 14% son de 20 años, 7% 21 años 29% tienen 22 años y 7 % 28 años.⁸¹

Acerca de la procedencia de las víctimas que acudieron a la Procuraduría General de Justicia del Estado a denunciar, el 60% son originarias de Tlaxcala mientras que el 40% restante, proceden de algún otro estado de la República.

De las jóvenes que denunciaron y son originarias de Tlaxcala, pertenecen a los siguientes municipios: el 20% a Santa Ana Chiautempan, 13% al municipio de Acuamanala, 13% a Papalotla de Xicohtencatl, 13% a San Miguel Tenancingo, 7% a Apizaco, 7% a Panzacola, 7% son de San Lorenzo Axocomanitla 7% de San Pablo del Monte, 7% de Zacatelco y el 6% restante de Contla de Juan Cuamatzin.

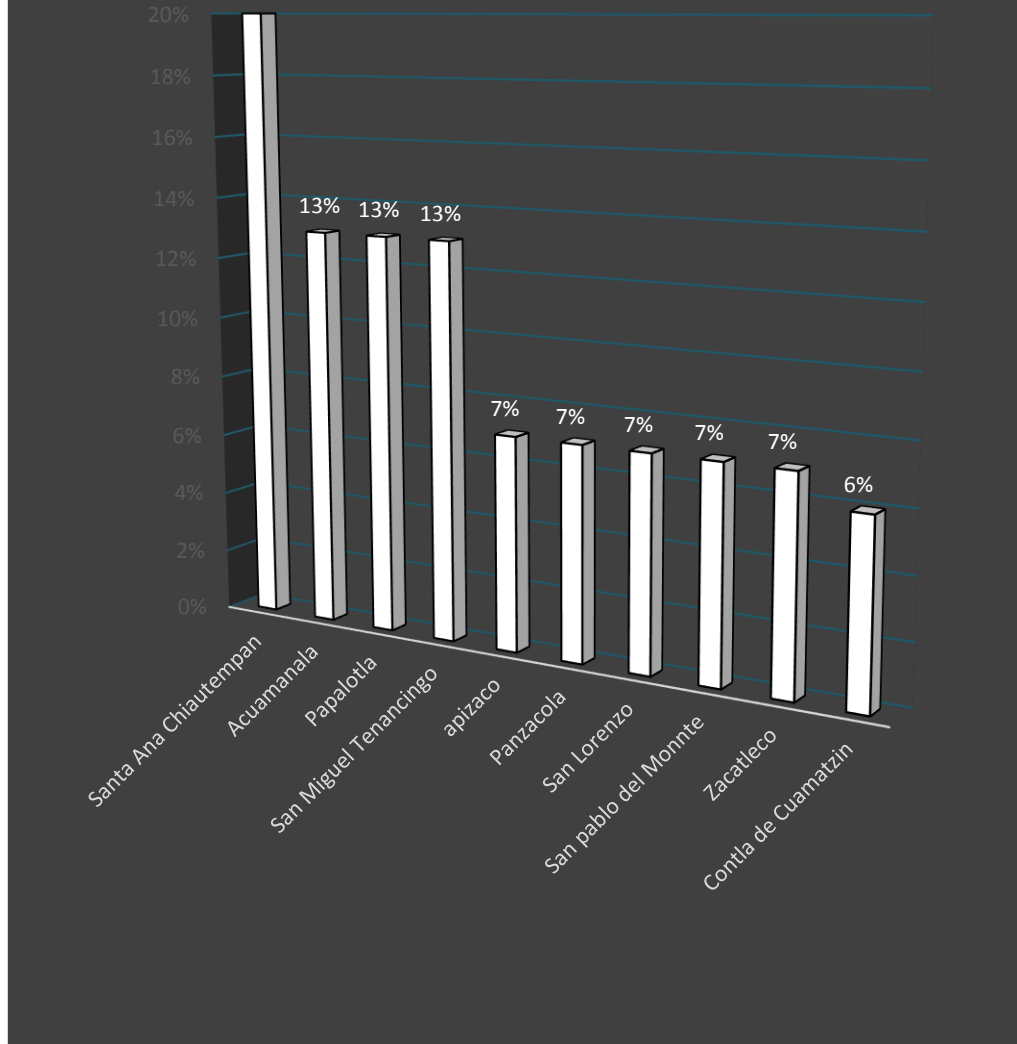
Durante la declaración de la víctima ante el Agente del Ministerio Público, en el 93% de los casos, ésta señaló al presunto responsable.

Cabe destacar que el estado de Tlaxcala es el único en todo el territorio nacional que cuenta con un modelo integral, denominado "Modelo de Atención a Víctimas de Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas", el cual es elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Estatal de las Mujeres de Tlaxcala y el Gobierno de Estado de Tlaxcala en el año 2010.

⁸⁰ Trata de mujeres en Tlaxcala <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>. p.111. [Consultado marzo 2014].

⁸¹ Información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>. [Consultado marzo 2014].

3.2 Las Víctimas que denunciaron ser víctima de trata son originarias de los municipios de Tlaxcala:

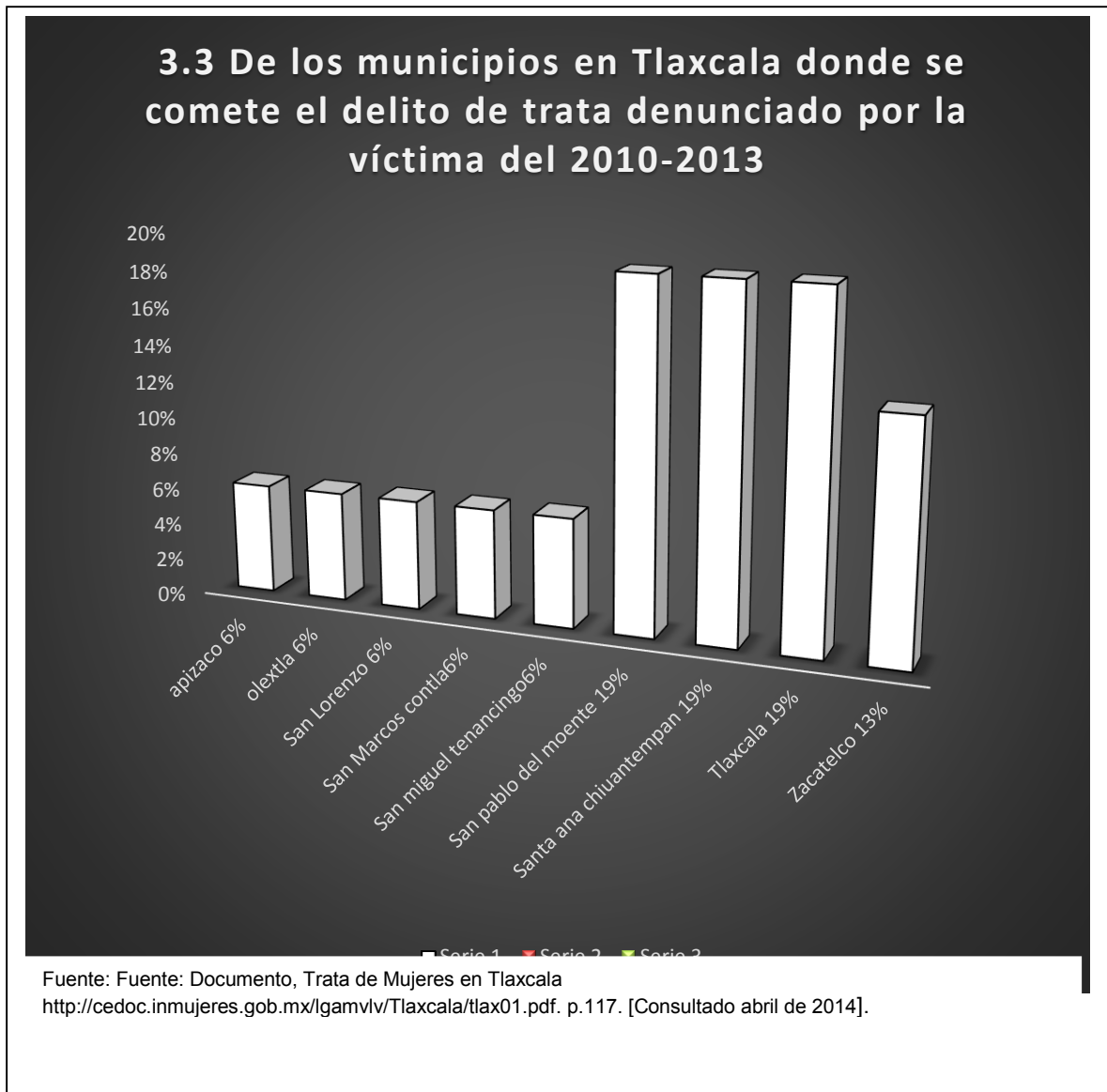


Fuente: Documento, Trata de Mujeres en Tlaxcala
<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>. p.116. [Consultado abril de 2014]

La siguiente gráfica es de gran relevancia al demostrar la cercanía del agresor con la víctima, en el 73% de los casos, el agresor es la pareja sentimental 8% es un familiar y el 19% otros.⁸²

⁸² Información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf> [Consultado abril de 2014]

Todas las estadísticas anteriores pertenecen únicamente al estado de Tlaxcala, y sus municipios con mayor índice en cuanto al delito de trata de personas.



Por último en las estadísticas encontradas en el estado de Tlaxcala se toman en cuenta los siguientes elementos para el análisis de las declaraciones de las víctimas acerca de cuál fue el motivo por el que recurren a denunciar ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, esto permite entender el

factor determinante que hace que la víctima decida denunciar a su pareja sentimental o persona que la prostituye.

Para la interpretación de las estadísticas, es necesario identificar los elementos de agresión física, tal como se aprecia en el 40% de las víctimas que recibió golpes fuertes al decirle al agresor que ya no quería prostituirse; mientras que en un 10% el agresor despojó a la víctima de sus hijos y la golpeó, y en un 5% la víctima recibió golpes fuertes⁸³.

Un 15% de las víctimas estaban embarazadas y no querían prostituirse, 5% dijo que su pareja la abandonó porque consiguió a otra mujer que sí quería prostituirse y, en un 10%, la víctima abandonó su domicilio porque ya no quería⁸⁴.

Tomando en consideración que Tlaxcala tiene una población de 1 millón 169 mil 936 habitantes y el nombre de Tlaxcala es conocido por la existencia de redes familiares de trata de personas para explotación sexual en México y Estados Unidos. Se implementan esquemas bajados de las políticas públicas pero aún los programas siguen trabajando de manera aislada

Después de ver las estadísticas anteriores se nota que los programas implementados están lejos de tener una eficiencia respecto a su objetivo, si existen 47 redes de traficantes de personas en México, la mayoría operando en Tlaxcala y trafican un gran número de personas con diferentes destinos tanto dentro del país como hacia el extranjero y en el 2013 en Tlaxcala solo se obtuvieron seis sentencias condenatorias y hasta el momento de esta investigación en el 2014 sólo se tienen tres procesos judiciales, queda claro que muchas de las víctimas continúan en estos momentos en situaciones de esclavitud moderna.

Punto aparte de mencionarse en el municipio de Tenancingo donde el problema de la trata de personas muestra la realidad de este delito según las cifras anteriormente citadas. Según la información obtenida las mujeres son reclutadas en al menos 11 estados de la República y explotadas por lo menos en otros nueve,

⁸³ Información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>, p. 129 [Consultado abril de 2014].

⁸⁴ Información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>, p. 129 [Consultado abril de 2014].

incluyendo Tlaxcala y en específico en municipio de Tenancingo, pero también en grandes ciudades de Estados Unidos como Houston, Nueva York o Miami, de acuerdo a los testimonios recogidos por el Centro Fray Julián.⁸⁵

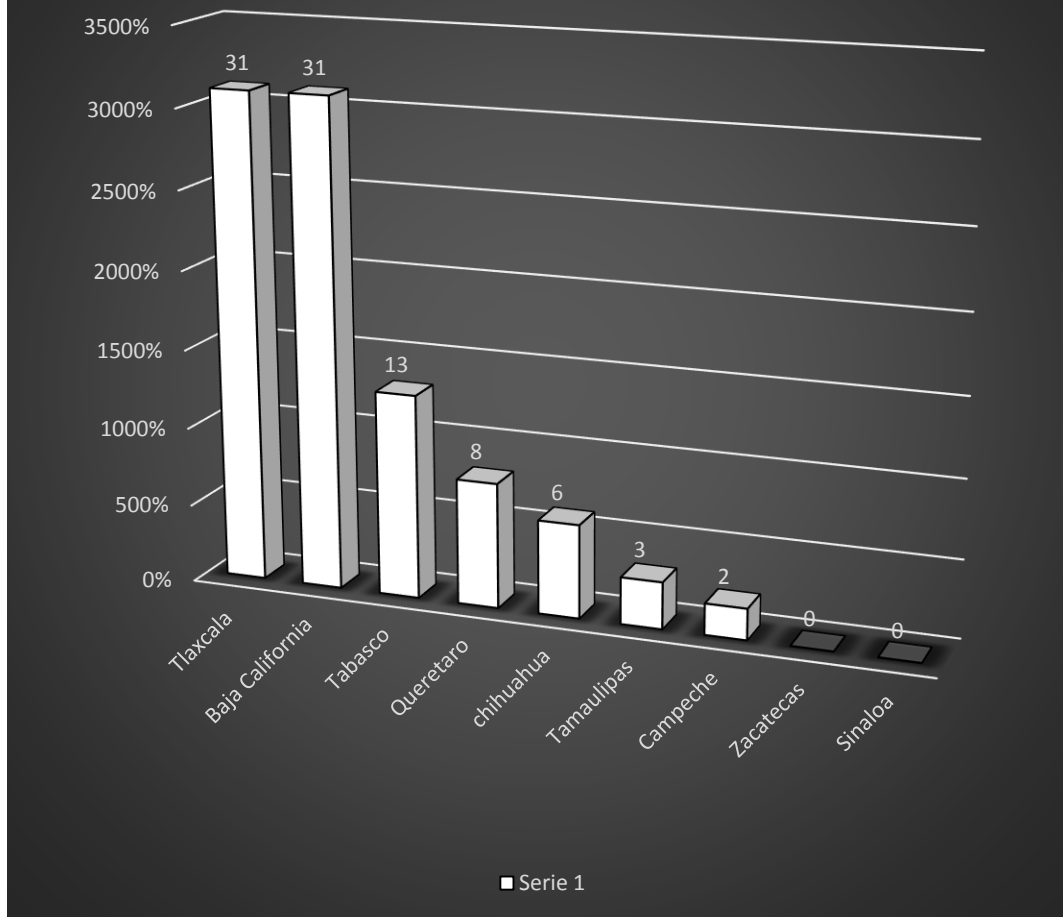
Según el análisis anterior Tlaxcala está identificado como lugar de origen de las víctimas de explotación sexual y comercio infantil. Las víctimas son prostitutas en las Ciudad de México y en otros destinos del país como Guadalajara y Tijuana. Hay estudios que muestran la existencia de alrededor de mil tratantes en al menos ocho de los 60 municipios de Tlaxcala que explotan a mujeres y niñas de entre 12 y 30 años de edad. Ya mostradas en las estadísticas, Tenancingo es la localidad que llama la atención a las organizaciones civiles interesadas en el tema, porque es el lugar identificado como punto de origen de mujeres víctimas de trata para ser prostitutas tanto en otros municipios del país como en los Estados Unidos.⁸⁶

La información obtenida en este trabajo es proporcionada y está abierta al público en general, pero se debe puntualizar en que las cifras reales de mujeres tratadas pueden ser mayores, ya que hay muchos casos en las que las víctimas no denuncian y aun cuando denuncian esta información no es proporcionada por las autoridades. Otro punto relevante encontrado en este trabajo es que algunas cifras o estadísticas de organismos gubernamentales tienen diferencias cuando son confrontadas con cifras de organizaciones civiles.

⁸⁵ Centro Fray Julián Garcés, *Tejiendo vida digna* Octavo informe. México 2010.

⁸⁶ Secretaría de Seguridad Pública, Zonas de Tráfico y retención ilegal de personas, SSP, México, agosto de 2011, p. 23.

3.4 Grafica de numero de procesos abiertos por trata de personas 2010-2013. Estudio realizado octubre de 2013

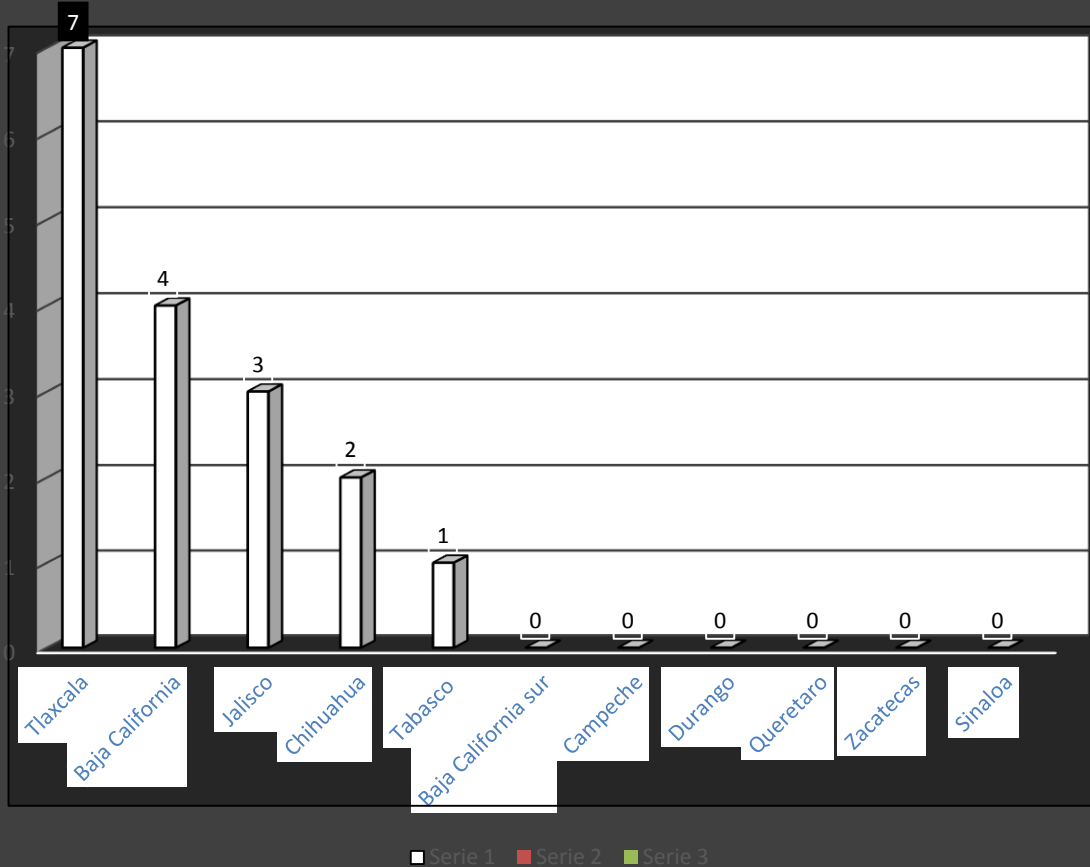


Fuente: Mariana Cendejas Jáuregui, Vania Pérez Morales, Francisco Rivas Rodríguez, José Ángel Fernández Hernández, Revista *Un ejercicio de acceso a la información sobre la eficiencia en el combate contra la trata de personas en México*. Octubre 2013 p. 122 [Consultado abril de 2014]

Para octubre del año 2013, 6 entidades federativas indicaron que, durante el periodo 2010-2013, en sus archivos no se encuentran con registros de condenas emitidas por el motivo de trata de personas: Baja California Sur, Campeche, Durango, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas.⁸⁷

⁸⁷ Cendejas Jáuregui Mariana; Fernández Hernández Ángel José, óp. Cit, nota 5 p. 38.

3.5 Número de personas condenadas por la comisión del delito de trata de personas. 2010-2013



Fuente: Mariana Cendejas Jáuregui, Vania Pérez Morales, Francisco Rivas Rodríguez, José Ángel Fernández Hernández, Revista *Un ejercicio de acceso a la información sobre la eficiencia en el combate contra la trata de personas en México*. Octubre 2013 P. 124. [Consultado abril de 2014].

3.6 Estado de Tlaxcala Primer lugar en trata de personas

La problemática de Tlaxcala es mayor que la mayoría de los otras Estados de la república mexicana, como se citó anteriormente varios son los factores que influyen para que la trata de personas se agudice en Tlaxcala, a continuación se muestra las acciones realizadas en Tlaxcala de 2001 a 2014.

3.6 Estrategias contra el delito de trata en Tlaxcala

Lugar	Estrategia contra la trata	Resultados
Tlaxcala	En 2014 se realiza Foro sobre Víctimas.	Platicas informativas y entrega de estadísticas locales
En todo el estado de Tlaxcala	Sentencias condenatorias en 2013.	6
Tlaxcala 11 abril del 2011	Se crea la Unidad Especializada para el combate al delito de trata de personas.	
Tlaxcala	Creación de la línea de denuncia anónima contra la trata 01 800 832 43 25.	
Tlaxcala	Creación del programa nacional para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas.	
Tlaxcala	Talleres de prevención de la explotación sexual infantil. Pláticas dirigidas a niñas niños, adolescentes y padres de familia sobre prevención de la explotación sexual infantil.	
Tlaxcala: 2006, 2007 y 2008	denuncias	57
Tlaxcala: 2006, 2007 y 2008	Actas circunstanciada	17
Tlaxcala: 2006, 2007 y 2008	Averiguaciones previas	40
Tlaxcala 2006, 2007 y 2008	Se consignó ante el juez	1
Todo el Estado de Tlaxcala 2010-2013	Procesos por el delito de trata de personas.	31
Lugar de problemática de trata en Tlaxcala.	Cifras	
Municipios con mayor problemática en Tlaxcala.	10	
Tenancingo: 10.000 habitantes	El 10% de la población se dedica a reclutamiento, explotación sexual y venta de mujeres.	
Tlaxcala	Existen 47 redes de traficantes	
Tlaxcala	El 46% de las víctimas son menos de edad.	
Tlaxcala	El 54% de las víctimas son mayores de edad	

Tlaxcala	El 60% de las personas víctimas de trata son originarios de Tlaxcala	
Otros estado de la Republica	El 40% de las víctimas de trata pertenecen a otro estado de la republica	

3.7 Distrito Federal

Importante para este trabajo es conocer cuáles son las estadísticas que existen en relación con el tema tratado en el Distrito Federal, ya que dicha entidad es destino y tránsito de mujeres que son explotadas sexualmente; es decir, la prostitución y también menores utilizados para pornografía infantil.

En los programas implementados por el gobierno del Distrito Federal se encuentra que en febrero de 2010 se instaló el Grupo Interdisciplinario en materia de Trata de Personas integrado por distintas dependencias e instancias del Distrito Federal y asociaciones civiles, así como con el apoyo de FEVIMTRA. Que tiene como objetivo generar un Modelo Integral de ayuda a Víctimas de Trata de Personas, así como un Protocolo para la Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas.⁸⁸

El Grupo Interdisciplinario mencionado terminó su función, entregando un informe general de las acciones realizadas hasta julio de 2010 a la PGJDF, ya que es la función de este organismo dirigir las acciones en esta materia y de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil.

Existe de igual manera el acuerdo A/001/2009 por el que se Establece la Línea Telefónica para la Atención de las Víctimas de Trata de Personas, Abuso Sexual y Explotación Sexual Comercial Infantil, así como la página de internet que brindará información sobre estos delitos⁸⁹.

⁸⁸ Información se puede ver en: http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/comision_interinstitucional_para_prevenir_y_erradi [Consultado marzo 2014].

⁸⁹ Información se puede ver en: http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/comision_interinstitucional_para_prevenir_y_erradi [Consultado marzo 2014].

También se promulgó el acuerdo A/016/2010 por el que se emite el Protocolo de actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la realización de diligencias ministeriales, para el rescate, protección, detección de las víctimas o posibles víctimas del delito de trata de personas.

En cumplimiento a las obligaciones que le confieren la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal y el Reglamento de la Ley para Prevenir y erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal llevó a cabo de enero a octubre del año 2010 diversas acciones en materia de capacitación y especialización que según la información adquirida beneficiaron a aproximadamente 6,000 servidoras y servidores públicos, entre las que destacan, las siguientes:

Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

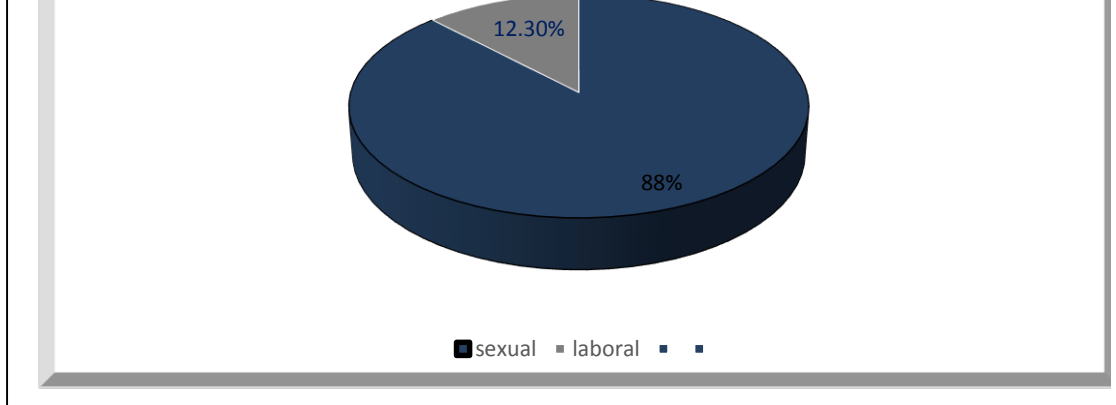
Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.

En las estadísticas en el tema de la trata de personas hay variables importantes de mencionar, como lo es las formas de explotación más comunes que son, sexual, tráfico de órganos, laborar y mendicidad. En el distrito Federal se obtuvo la siguiente estadística plasmada en gráfica:⁹⁰

⁹⁰ Fuente: Cendejas Jáuregui Mariana, Pérez Morales Vania, Rivas Rodríguez Francisco, Fernández Hernández José Ángel, Cendejas Mariana, Revista: *Un ejercicio de acceso a la información sobre la eficiencia en el combate contra la trata de personas en México*. p. 131.

Se puede conocer a través de las estadísticas obtenidas en este punto de la investigación de resultados en el tema abordado. Los datos sobre la actuación de la FEVIMTRA hablan de la efectividad en el combate a este delito, pues su desempeño ha sido cuestionado, ya que desde su creación, en enero de 2008 hasta octubre de 2010, atendió 386 denuncias, canalizó 139 averiguaciones previas, de las cuales sólo consignó 45, además de que obtuvo apenas 17 órdenes de aprehensión y una condena. Fuente: AZAOLA, Elena, La trata de personas en México, UNAM, México, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf>.

3.7 Distribución porcentual de la modalidad de trata a la que es sometida la víctima



En el Distrito Federal se realizó una mesa de discusión sobre el delito de trata de personas convocada por el Observatorio Nacional Ciudadano,⁹¹ la cual tuvo lugar en septiembre de 2013, donde asistieron expertos en la materia y en la que se dio cuenta de que, la mayoría de respuestas obtenidas al acceso a las cifras en lo relacionado con el delito de trata de personas no fueron satisfactorias a ninguno de los requerimientos de información planteados y de estas solicitudes hechas a los organismos gubernamentales la cuarta parte de las solicitudes no fueron respondidas.

Es decir, la falta de información crea un obstáculo más en las tomas de decisiones a favor del combate de la trata de personas en México.

Desde su creación, la Fiscalía Central de Investigación para el delito de trata de personas en el Distrito Federal ha iniciado 72 averiguaciones previas, implementado 120 operativos, determinado 27 averiguaciones previas con detenido

⁹¹ La mesa tuvo lugar en las instalaciones del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Se contó con la participación de las siguientes instituciones y expertos: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hannia Echeverría Cerisola, Directora General contra la trata de personas, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Erika Molina Carranza, de la fiscalía central de investigación para a la atención del delito de trata de personas; Procuraduría General de la República, Nelly Mondragón Montealegre Díaz, Titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de la violencia contra las mujeres y trata de personas (FEVIMTRA); comisión de derechos humanos del Distrito Federal. Araceli Mejía Escobar, directora de área de la cuarta visitaduría de la CDHDF; Oficina de las Naciones Unidas para la droga y el delito (ONUDD) Antonio Mizitelli, representante regional de ONUDD para México, Centroamérica y el caribe; finalmente la Comisión Unidos contra la trata. Rosy Orozco, Presidenta.

y ejercitado acción penal en contra de 83 personas. Lo anterior hizo posible el rescate de 199 víctimas, entre quienes se encontraban 6 menores de edad, el aseguramiento de 16 inmuebles y la consignación de 105 personas, de las cuales 29 han sido sentenciadas.⁹² Esto lo informó en su comparecencia el Procurador General de Justicia del Distrito Federal ante el pleno de la asamblea legislativa en septiembre de 2013.

3.8 Distrito Federal en cifras

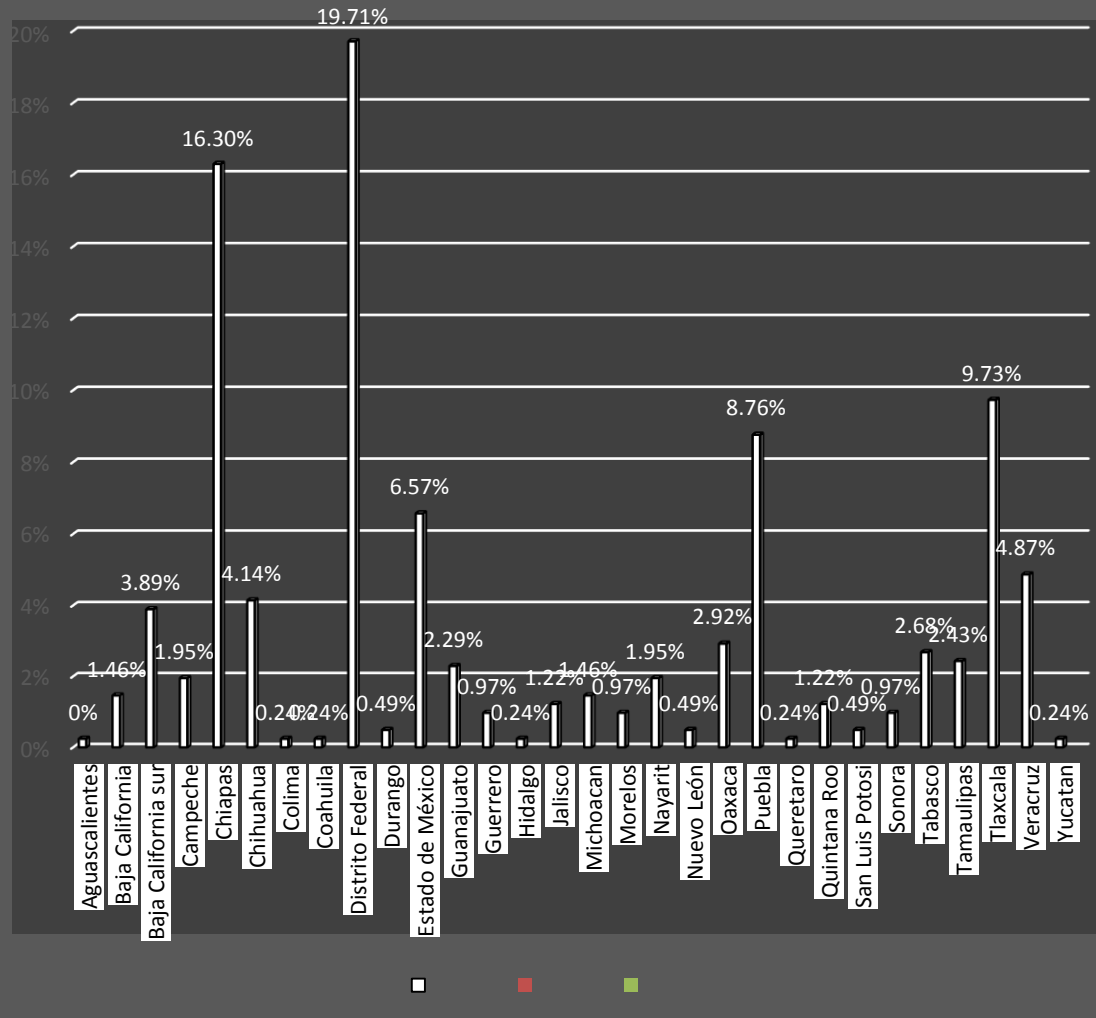
Las cifras encontradas dicen que el distrito Federal es el lugar de la república mexicana donde más se lleva a cabo alguna forma de trata de personas, lo anterior debido a diversos factores como la migración interna de las personas debido a la búsqueda de empleos mejor remunerados así como la forma de operar de las organizaciones criminales.

Existen delegaciones que tienen porcentaje cero en trata de personas es el caso de la delegación Cuajimalpa, pero existen lugares donde más se concentran focos de riesgo de trata en la modalidad de explotación sexual es el caso de la Merced donde un 86% de las víctimas señala como el lugar donde se prostituyen también en las inmediaciones de la Avenida Circunvalación mientras que un 14 % restante indica que es sobre la Calzada de Tlalpan.⁹³

⁹² Cendejas Jáuregui Mariana; Fernández Hernández Ángel José, óp. Cit. Nota 5, p. 76

⁹³ Esta información se puede ver en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lqamvlv/Tlaxcala/tlax01.pdf> [Consultado el marzo de 2014]

3.8 Lugar de ocurrencia del delito de trata de personas 2010-2013



Fuente: Cendejas Jáuregui Mariana; Fernández Hernández Ángel José, Observatorio Nacional Ciudadano *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México 2010-2013*. México D.F p. 64

En resumen las estrategias implementadas en el Distrito Federal están enfocadas a la concientización y algunas a la capacitación de servidores públicos así como organizar mesas donde se debate acerca de la trata y en las cuales se brinda información acerca del tema.

3.9 Estrategias contra la trata en el Distrito Federal

Lugar	Estrategia	Resultado
Distrito Federal	Grupo Interdisciplinario en materia de trata de personas objetivo: generar un Modelo Integral de ayuda a Víctimas de Trata de Personas.	
Distrito Federal	14 delegaciones no tienen acciones ni presupuesto destinado para la prevención y combate a la trata.	
En el Distrito Federal	Se implementa la Ley para prevenir la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil, publicada en Octubre de 2008.	
En el Distrito Federal	En junio de 2010 se implementa el Proyecto de 16 acciones desde la perspectiva de género, que buscan favorecer el respeto, reconocimiento y garantía de mujeres.	
Distrito Federal	Creación de la Unidad Especializada para la investigación el delito de trata de personas de la Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales de PGJDF.	
Distrito Federal	Por medio del Acuerdo A/001/2009 establece la Línea Telefónica para la Atención de las Víctimas de Trata de Personas, Abuso Sexual y Explotación Sexual Comercial Infantil.	
Distrito Federal	Acuerdo A/016/2010, se crea el Protocolo de actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Rescate,	

	protección, detección de las víctimas o posibles víctimas del delito de trata de personas	
Instituto de las Mujeres del Distrito Federal llevó a cabo de enero a octubre del año 2010	Curso en materia de perspectiva de género, derechos humanos.	6,000 servidoras y servidores públicos capacitados
Distrito Federal	Mesa de discusión sobre el delito de trata de personas septiembre de 2013.	
Distrito Federal Delegación Cuajimalpa 2013		Cero tasa de personas explotadas sexualmente

3.9 Consideraciones sobre los datos obtenidos

Las consideraciones que se obtienen después de haber recabado la información en los dos estados de la república y en el Distrito Federal es que: existe una falta de profesionalización por parte de los integrantes de autoridades locales, para sistematizar la incidencia y características del delito de trata de personas en la mayoría de los estados del país. La información es difícil de obtener y en muchos estados de la República no existe un seguimiento estadístico referente al delito de trata, si el acceso a la información es difícil ¿cómo será el acceso a la justicia?

Es importante que cada una de las entidades del país tenga una base de datos de trata de personas, y algunos no las tienen esto impide que se puedan realizar ejercicios comparativos sobre el comportamiento de este delito. Tlaxcala, a pesar de la alta incidencia de casos de trata de personas con fines de explotación sexual, no ofrece ningún dato en relación con las características de las víctimas.

Un dato interesante encontrado en este estudio nos muestra que la cifra negra de la trata de personas en América Latina y el Caribe alcanza el 80%.⁹⁴

La información pública, obtenida ya sea a través de los cuatro grupos mencionados en este trabajo; es decir, instancias académicas, instancias

⁹⁴ En un estudio elaborado por la Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC). En el diario oficial de la federación se promulga el Programa nacional para prevenir y sancionar la trata de personas 2010-2012 el cual marca una serie de objetivos que al analizarlos no se cumplen en la realidad en la vida de las víctimas del delito de trata. Fuente: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/32_D_2617_17-01-2011.pdf [Consultado abril de 2014].

gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales; permite conocer los compromisos que pretende cumplir el gobierno mexicano a través de sus instituciones para combatir el delito de trata pero también se muestra la falta de una política pública contundente para combatir este fenómeno. A lo anterior se le agrega que no se cuenta con un diagnóstico gubernamental oficial sobre las dimensiones y gravedad de este problema. La información que hoy existe es más que la que existía en años anteriores donde no había datos al respecto pero es importante mencionar que hay poca información, detallada, accesible y sistemática.

Capítulo IV

LA TRATA DE PERSONAS EN LA SOCIEDAD MODERNA

La sociedad moderna analizada desde la visión de teoría de sistemas procura alcanzar el orden, el cual es su objetivo, pero se parte de la base la improbabilidad del orden social. Lo que busca el subsistema jurídico y el subsistema político es evitar el “desorden y el caos”; el cual situándolo en nuestro tema de estudio se traduce en las graves violaciones a los derechos elementales por medio de la explotación de mujeres, niñas y niños según la información del capítulo anterior, en las estadísticas observamos las cifras estimadas de la incidencia del delito multicitado.

En este capítulo se muestran cuáles son las nuevas formas de captar a las víctimas de trata, las consideraciones del análisis de la Ley General de Trata analizada en el capítulo II y las funciones que debe tener la sociedad civil organizada en el combate a la trata de personas, el resultado del análisis anterior servirá para mostrar que, al no crear políticas públicas sistematizadas conectadas entre los diversos sistemas, así como no actualizar las estrategias contra la trata, que contengan esquemas a la vanguardia y respondan a la dinámica con la que los tratantes enganchan a las víctimas y por último corregir las deficiencias de la Ley General contra la Trata, las políticas públicas en materia de trata de personas serán ineficientes como se enuncia en la hipótesis de este trabajo.

4.1 Las formas de captar víctimas y sus nuevas tendencias

A través de la elaboración de este trabajo ha sido posible notar como se ha desarrollado el fenómeno de la trata de personas, en su aspecto jurídico y social. La misma modernidad junto con la tecnología ha sido herramienta útil para los tratantes, es así como los mecanismos de enganche se han modernizado. Las formas de captar a las víctimas de trata se pueden nombrar básicamente en dos partes: Por engaño y por la fuerza. Dentro de la primera forma tenemos:

Por el engaño:

Lo usos y costumbres arraigados como parte de la esencia y herencia social transmitida a través de generaciones de muchos pueblos en comunidades apartadas de nuestro país, en los que se tiende por normalidad dar mercancía llamada todavía “dote” por una mujer las cuales en su mayoría son niñas esto para contraer matrimonio con algún hombre, es el supuesto, porque en la realidad y frecuentemente cuando son separadas de sus familias muchas de ellas son llevadas a otros estados de la república para ser explotadas de alguna de las tantas formas que existen.

Otra forma parecida a la anterior pero con diferencia en el primer contacto es el que se utiliza prometiendo matrimonio o enamorando a las víctimas. Esto se puede dar en cualquier lugar y a mujeres de cualquier edad.

Las ofertas de trabajo falsas, que se llevan a cabo mediante la visita de tratantes de personas a comunidades apartadas ofreciendo empleo a mujeres de ciertas edades, ofertas que son muy atractivas con sueldos tentadores, todo esto, muchas veces es una mentira porque cuando las mujeres son sacadas de su comunidad son llevadas a otro estado de la Republica o al extranjero, encontrando otra realidad cuando son obligadas a prostituirse o a realizar actos en contra de su voluntad, mientras los tratantes se benefician económicamente de todo esto.

Por la fuerza:

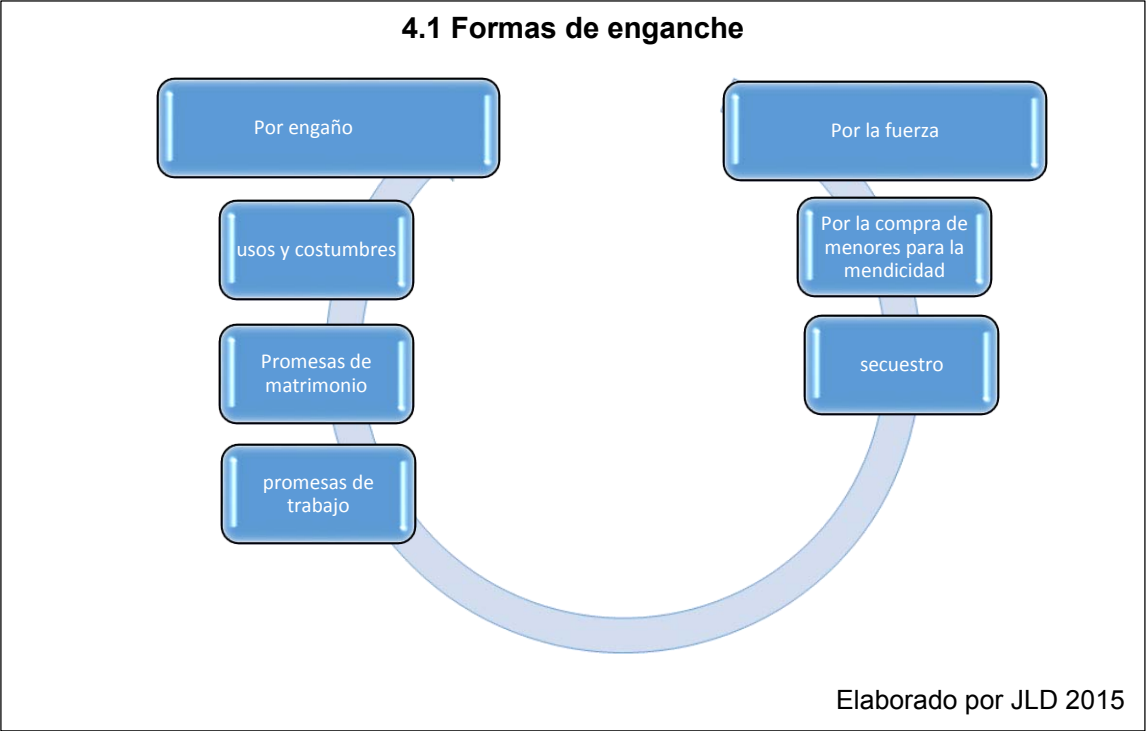
El secuestro de migrantes, es otra forma de capturar víctimas de trata de personas, sobre todo los menores de edad que cruzan México para ingresar a Estados Unidos, estos menores son capturados por las redes de tratantes.

Las sustraen de su familia, o las privan de su libertad utilizando herramientas como el internet.

Las compran o alquilan. La explotación de menores para la mendicidad es otro mecanismo de explotación moderna. Los tratantes utilizan a menores de edad para pedir dinero en las calles, muchas veces estos niños son rentados a sus padres en 200 o 300 pesos diarios. Esta forma de explotar a la víctima tiene la particularidad de que se empieza rentando al menor para mendicidad después con el tiempo

cambia a explotación sexual y pornografía infantil. Nótese en este modo de operar que existe también la complicidad de dos partes quienes muchas de las veces son los mismos padres con los delincuentes.

Pero ahora las formas de enganchar a las víctimas se está trasformando aunque no así el mismo objetivo, el uso del internet en particular las redes sociales como Facebook se han convertido en una herramienta útil para enganchar a víctimas vulnerables lo anterior es aprovechado por las organizaciones criminales.⁹⁵



4.2 El internet y el fenómeno de la trata

Las políticas de prevención social referentes a la trata de personas deben estar aún más a la vanguardia, no pueden estancarse. Como los dice Alvin Toffler⁹⁶ “el futuro invade el presente a distintas velocidades. La evolución cultural y social es extraordinariamente rápida”. Esto se observa en el uso del internet por parte de muchos niños y adolescentes los cuales pasan mucho de su tiempo interactuando

⁹⁵ En rueda de prensa los diputados locales: Mtra. Laura Ballesteros y Jesús Sesma, diputado federal, Mtro. Alberto Cinta “se logró detectar 40 casos de una red que operaba por Facebook para enganchar a posibles víctimas”. Ciudad de México 23 de Septiembre del 2014.

⁹⁶ Toffler Alvin, *El shock del futuro*. Plaza y Janes, Barcelona. p.14.

con personas que no saben ciertamente quienes son, el uso de las redes sociales y de los portales de contactos son usados por los tratantes para captar a sus víctimas las cuales son engañadas con falsas promesas de trabajo, con promesas de ser modelos, con promesas de matrimonio. Las políticas públicas deben estar dirigidas hacia la prevención, al respecto Buscaglia dice que “Políticas públicas dirigidas a contener los efectos nocivos de los vacíos de Estado”.⁹⁷

Tomando estadísticas de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) en su noveno informe, dice que, en México los adolescentes y jóvenes le dedican al uso del internet 5 horas y un minuto al día, los jóvenes de 12 a 17 años son los que más utilizan el internet, el día que más se utiliza el internet es el viernes⁹⁸.

La utilización del internet por parte de las personas más vulnerables es un tema delicado, los adolescentes muchas veces sin saberlo publican fotos e información que sirven a los tratantes de personas para ubicarlos e iniciar un contacto para poder llegar desde extorsionarlos hasta secuestrarlos para explotarlos de alguna forma. Las redes sociales es la herramienta más actual y utilizada por las redes de tratantes. Es aquí donde las políticas de prevención social deben estar dirigiendo su atención.

Puntos a seguir sobre aspectos importantes a manera de prevención de lo que no se debe hacer en las redes sociales y no compartir, son las conversaciones personales en Facebook y Twitter en estas redes hay la posibilidad de enviar mensajes privados, que van de un usuario a otro. Si lo que se tiene que decir a otra persona es de la estricta incumbencia de ambos, es mejor utilizar un medio más restringido.

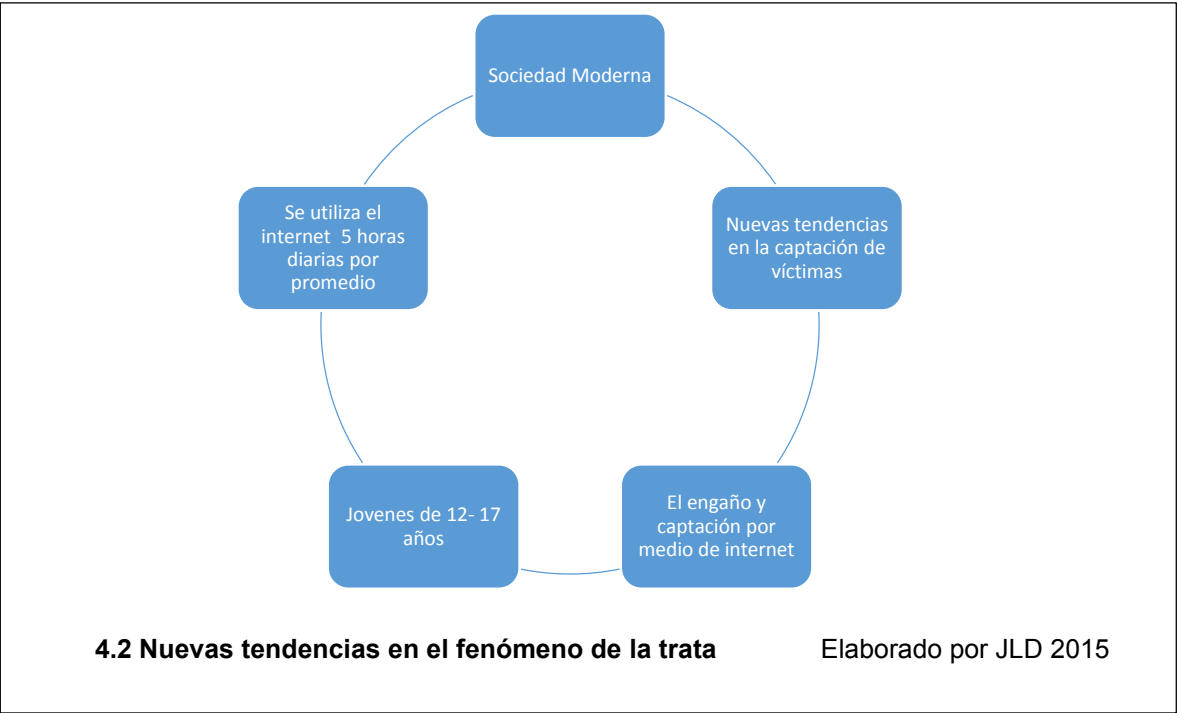
De igual manera con las fotos de los hijos, se debe tener mucho cuidado, los depredadores de niños están al acecho, puede sonar exagerado pero es importante proteger a los menores en el mundo virtual, y en el mundo real.

⁹⁷ Edgardo Buscaglia, *Los vacíos de poder en México, el camino hacia la seguridad humana*, Random house Mondadori. México. p 15.

⁹⁸ La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) 9vo informe. *Estudio sobre los hábitos de los internautas en México*. México 2013. p 12 [consultado septiembre 2014].

El objetivo de las recomendaciones anteriores es reservar toda la información posible a extraños para no dejarles saber alguna vulnerabilidad que puedan aprovechar y puedan contactar.

Las formas de enganche mencionadas tienen como objetivo la prostitución forzada, la pornografía infantil, a la explotación laboral, la mendicidad y otras formas de explotación.



4.3 Los programas contra la trata y sus particularidades

Algunos de los programas que se implementan en Quintana Roo tienen como objetivo informar a la sociedad; es decir, concientizan a la población, los diversos foros o reuniones que organiza el gobierno muestran los peligros a los que se está expuesto en comunidades apartadas donde no hay suficiente información al respecto.

En Tlaxcala los programas de igual manera están enfocados a prevenir el delito de trata a través de publicidad impresa, concientizan a la población, se organizan reuniones donde se comparten experiencias, se informa que resultados

han obtenido las diversas organizaciones civiles y el gobierno, por ejemplo la implementación de la denuncia anónima y sus resultados.

En el Distrito Federal se realizan algunos foros más impulsados por las organizaciones civiles en su mayoría y se implementan operativos en establecimientos conocidos como giros negros para capturar posibles tratantes, y se busca liberar posibles víctimas. Muchas de las víctimas que son liberadas después son encontradas en otro giro negro haciendo lo mismo que hacían.

Lo anterior obedece a que los estados de provincia son estados de origen de víctimas y el Distrito Federal es lugar considerado de destino y tránsito. En las estadísticas ya vistas en los capítulos anteriores muestran que el Distrito Federal es el lugar de la República que más condenas tiene en materia de trata de personas y es el único lugar que ha incautado bienes por medio de la figura jurídica de la extinción de dominio.

Un problema importante en la aplicación de los programas implementados contra la trata es el presupuesto que se destina a dichos programas que aunque en las políticas públicas se diseñe estrategias muchas de estas no son llevadas a cabo debido a la falta de presupuesto, esto sucede no sólo en las delegaciones del Distrito Federal esto también en los Estados de la República.⁹⁹ En cuanto a la implementación de los programas se debe tener una evaluación previa sobre las capacidades y recursos de las instituciones públicas a las que se les intenta atribuir cierta competencia mediante la ley.

El legislador debe tomar en cuenta las capacidades operativas y presupuestales de las instituciones públicas a las que se les pretenda atribuir alguna competencia relacionada con la prevención, sanción y erradicación de los delitos en materia de trata de personas o con la protección y asistencia a las víctimas. Lo anterior es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia al

⁹⁹ En el día internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, en conferencia de prensa se planteó la estrategia de destinar 160 millones de pesos a este rubro en el Distrito Federal esto debido a la falta de presupuesto en algunas delegaciones. [23 de septiembre 2014].

que la Ley General de Trata, le atribuye gran cantidad de competencias a las que difícilmente podrá responder tomando en cuenta su estructura y presupuesto.¹⁰⁰

Lo que sucede en la realidad ya sea en las calles, en lugares ocultos es que el delito continúa llevando a cabo, esto no quiere decir que los programas sociales contra la trata de personas sean un fracaso, pero se puntualiza en este trabajo que hay programas que no tienen el impacto suficiente porque no cumplen con el objetivo para el que se les creó.

Sus resultados en las estadísticas muestran su baja efectividad, un ejemplo de esto es el programa en el que la Comisión Nacional de Seguridad mantiene a través de la Policía Federal colaboración para el intercambio de información y cooperación con las distintas agencias a nivel internacional en materia de lucha contra la trata de personas y explotación sexual infantil: como las son DHS; FBI; ICE; Interpol, el resultado a través de las estadísticas muestra sólo una condena en el Distrito Federal¹⁰¹ haciendo uso de este programa de colaboración, entre la policía Federal y la Agregaduría del Buró Federal de Investigación, en la Embajada de los Estados Unidos en México, Lo anterior es demasiado poco si tomamos en cuenta la cantidad de personas que son enganchadas por internet y las 46 redes de tratantes que han sido ubicadas en el Distrito Federal.

Según el informe emitido por la Asociación de la Barra en Estados Unidos¹⁰², indican que en México no existe armonización legislativa sobre la trata de personas

¹⁰⁰ Artículo 89. Las dependencias integrantes de la Comisión tendrán las siguientes obligaciones:

XI. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se encargará de la protección y atención antes, durante y después del proceso, de todas aquellas víctimas del delito menores de 18 años cuidando que sus necesidades especiales sean satisfechas en los albergues para víctimas del ilícito de trata de personas.

¹⁰¹ La Procuraduría General de la República (PGR), a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, obtuvo de un Juez de Distrito auto de formal prisión en contra de una persona por el delito de Trata de Personas en su modalidad de Pornografía de Personas Menores de Dieciocho años de Edad, Hipótesis de Almacenamiento, previsto en 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. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delitos y Servicios a la Comunidad de la PGR, inició la investigación con el reporte formulado por la Agregaduría del Buró Federal de Investigación, en la Embajada de los Estados Unidos en México, de una cuenta de correo electrónico cuyo titular se presumía producía, almacenaba y transmitía archivos de imagen y video de personas menores de dieciocho años en actos de exhibicionismo corporal y/o sexual. Tras una investigación, con la colaboración de la División Científica de la Policía Federal, se obtuvo medida cautelar de cateo, en el domicilio del probable responsable, la cual se cumplimentó el 21 de agosto del 2014, lográndose así la detención en flagrancia del inculpado, y el aseguramiento de diversos dispositivos de almacenamiento de información electrónica, bajo resguardo del usuario de la cuenta.

¹⁰² Instituto Nacional de las Mujeres. Informe para el estudio de las condiciones de la trata en México. Propuesta Técnica para identificar los factores que permiten la trata de personas en el sector turístico e instrumentación de mecanismos de acción para los diferentes sectores: académico, empresarial, laboral, e institucional; para el combate a la problemática desde la óptica de la prevención. *American bar Association*. Esta información está disponible en:

en los Estados de la Republica, esto genera que las acciones concretas hacia la protección de las víctimas, persecución del delito y prevención estén descoordinadas y sean ineficientes, además de mencionar factores importantes que condicionan que el fenómeno continúe en aumento entre los cuales esta: la inoperancia y poca representatividad de la Comisión Intersecretarial creada para dar seguimiento a las disposiciones que marca la Ley General de trata, al retraso en la emisión de programas nacionales contra la trata, además de condiciones del entorno social y político nacional de corrupción, impunidad, incremento de la delincuencia organizada y mantenimiento de condiciones de vulnerabilidad social y económica, todo lo anterior ha derivado en que las acciones emprendidas estén dispersas y no haya coordinación, restando eficiencia a las políticas públicas mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El resultado del análisis de todas las estadísticas mostradas en este trabajo dice que del 2010- 2013 el gobierno tiene sólo 2% de efectividad en el combate contra la trata de personas ya que a nivel nacional de 846 víctimas atendidas por las autoridades estatales en los últimos tres años, sólo hubo 275 detenciones y 17 sentencias condenatorias.¹⁰³

Por su parte las autoridades de los estados de Baja California Sur, Durango, Sinaloa y Zacatecas señalaron que del año 2010 al 2013 no se cuenta con registro de procesos judiciales abiertos por el delito de trata¹⁰⁴. ¿Realmente puede ser verdad que no haya ningún caso de trata que llegue hasta una instancia procesal?

El hecho de que la política pública tenga una sólo 2% de efectividad no es razón para quitar los programas implementados, pero si lo es para en el caso particular de algunos de ellos modificarlos hacia una renovación, tomando en cuenta las nuevas formas de captar o contactar a las víctimas de trata de personas. Ante las nuevas formas de captar víctimas, es necesario actualizar las estrategias, los

cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_libre_anexo92.php?criterio=&entidadSECTUR&search=búsqueda. [Consultado noviembre de 2014].

¹⁰³ Cendejas Jáuregui Mariana; Fernández Hernández Ángel José, Óp. Cit nota 5, p. 83.

¹⁰⁴ Ídem.

delincuentes están innovando, al estado le corresponde hacer lo mismo pero con mayor precisión.

La Ley General para prevenir, castigar y sancionar los delitos en Materia de Trata de personas, dice que, se deben implementar programas contra la trata de personas, se menciona la obligación a cargo de diversos órganos y niveles de gobierno, de crear más de treinta programas con distintas finalidades y objetivos, mismos que incluso llegan a repetirse, como los múltiples programas que deben enfocarse en prevención del delito o asistencia a las víctimas, pero no menciona ningún tipo de sanción para los servidores públicos que no lo hagan.

Lo anterior, deja dudas sobre la implementación y ejecución de los programas, sobre quién debe ponerlos en marcha, qué objetivos específicos deben tener, entre qué autoridades se deben coordinar, esto pudiese resultar en que la Ley se convierta en un conjunto de buenas intenciones, sin contar con herramientas que la hagan efectiva y coercitiva como hasta ahora ha sido. Lo que deriva en falta de certeza para las autoridades, aumentando las posibilidades de que surjan diversas e incluso contradictorias interpretaciones sobre sus obligaciones. También lleva a la burocratización del problema, creándose una multiplicidad de programas que lo atienden de manera aislada sin que haya coordinación entre ellos.

De igual manera esto puede resultar, como ya se mencionó, en un incorrecto ejercicio de facultades y competencias por parte de las autoridades sobre la creación de programas, ya sea porque se creen dos o más programas iguales o porque no se cree ninguno, por ignorar a quién le corresponde hacerlo. Lo mencionado es la falta de políticas públicas articuladas y coordinación entre las diversas secretarías de Estado.

En ninguna parte del mundo existe un lugar que este exento de delitos pero lo que distingue a las democracias desarrolladas es que tienen políticas de prevención social y en México ese es un vacío de Estado. A falta de políticas de prevención social enfocadas a proteger a los adolescentes y niños que usan el internet, los tratantes atrapan a las víctimas de trata por la falta de estas medidas. Este vacío de

políticas de prevención social es aprovechado por los delincuentes y les da poder a estas bandas organizadas.

Tener centros de ayuda psicológica, como los que se utilizan en Quintana Roo para las víctimas de trata, no es política de prevención social o el rescate de las víctimas en Tenancingo Municipio de Tlaxcala por parte del DIF, o los operativos en giros negros y *table dance* en el Distrito Federal tampoco es política de prevención social porque ahí ya se violó los derechos elementales de las mujeres y niños, ya hubo una explotación de las víctimas.



4.4 La participación de las Asociaciones Civiles

El rol que tienen las asociaciones civiles ha sido importante ya que tratan de ayudar a las víctimas de trata en lugares o comunidades donde existe ésta problemática. También participan en hacer estudios, conferencias, foros y trabajos estadísticos referentes al mismo hecho.

La sociedad civil organizada ha ayudado en diferentes problemáticas que el gobierno ha enfrentado, llámese problemas ecológicos, desastres naturales, alertas de personas desaparecidas, denuncias anónimas y como se analizó en el capítulo I de este trabajo, las asociaciones civiles tienen participación en la ayuda de las víctimas de trata de personas, de igual manera tratan de ser fuente del seguimiento a la denuncia de este delito y cuentan con estadísticas.

Sin embargo hay ciertos puntos en los cuales las asociaciones civiles pueden tener un papel más importante en esta lucha contra la trata de personas y me refiero a un papel más protagónico no sólo como observadores, sino tener un rol operativo que se logra al practicar cuatro puntos que se alistan a continuación:

1. Concientizar a la población
2. Proponer políticas
3. Monitorear al estado
4. Salvar vidas

El primer punto es el de concientizar a la población, esta es una medida que el gobierno cumple y lo cumple bien, esto queda claro y se muestra en el capítulo III donde se analizaron programas implementados entre ellos el de “corazón azul”. Implementado en Quintana Roo y Distrito Federal. Se concientiza a la población por medio de implementar programas los cuales ejecutan esquemas de publicidad en diversos medios, donde se le hace saber a las personas lo que es la trata de personas y las formas de operar de las redes de tratantes. Esta es una condición necesaria pero no suficiente, se necesita ir más allá de sólo concientizar o dar publicidad a los programas.

El punto siguiente es el de proponer políticas públicas; es decir, la asociaciones civiles deben trabajar de manera conjunta con las instituciones gubernamentales para proponer estrategias actualizadas y eficientes basada en su experiencia adquirida con las víctimas de trata. Proponer políticas públicas en cada área que se considere necesario, para que, dentro de los órganos del estado sean tomadas en cuenta pero no de una forma enunciativa sino participativa. Que

realmente se pongan en práctica programas y proyectos que de la sociedad civil han propuesto.

Monitorear al estado. Medida más de fondo pero imprescindible y tiene que ver con que la sociedad civil tengan acceso a información acerca de los resultados en el combate a la trata de personas. Poder estar inmersos en la información pero no a través de Infomex ni a través de transparencia, ni de portales de internet, si no tener acceso a expedientes y estadísticas gubernamentales para saber con certeza que pasó después con los presuntos delincuentes, conocer las causas de porqué en el 2013 de 348 denuncias únicamente se llegó a 43 consignaciones y una sentencia. Conocer el seguimiento que se les da a las víctimas para poder tener una revisión puntual del trabajo del gobierno referente a la trata de personas.

Hacer señalamientos en los casos donde se encuentre deficiencias en el actuar de los servidores públicos llámense jueces, ministerios públicos y toda persona que tenga que ver de alguna forma con darle frente al delito de trata de personas.

Y de manera más importante los organismos de la sociedad civil tienen que tener injerencia y monitorear los presupuestos del gobierno que son destinados contra la trata de personas. Meterse a la ejecución directa del presupuesto destinado a los programas contra la trata, delinear el presupuesto y ejecutar el presupuesto, así como tener acceso audiencias públicas de presupuestos. Esto quiere decir que son las organizaciones civiles quienes tienen que tener el poder de decidir sobre qué y de qué manera se utiliza el dinero destinado al combate de la trata de personas. Se insiste en el rol operativo.

Las asociaciones civiles deben de pasar a otro nivel de colaboración no es sólo pensar en obtener dinero a través de obtener algún contrato del Estado o sólo buscar el dinero para el próximo observatorio o para el próximo reporte, sino trabajar con el Estado para asegurarse que haya acceso al rescate de víctimas de trata. Se necesita una nueva tipo de compromiso con el Estado proponiendo leyes, una nueva política de acción civil que no sólo sea discursiva sino que realmente participe y esté actualizada.

El punto referente a salvar vidas tiene que ver con que, después de ya tener acceso al presupuesto, el Estado le otorgue a la sociedad civil los inmuebles que son recuperados y le son quitados a la delincuencia para que puedan ser usados como casas de refugios y ayuda a las víctimas.

Es importante asignar a la sociedad civil los inmuebles que son recuperados por algún delito y que la sociedad civil haga uso de estos inmuebles para que sirvan para atención a las víctimas. Asegurarse que cuando una víctima de trata está siendo violentada se le refugie y en el caso particular no regrese al lugar donde surgió la explotación.

Pero asegurarse no quiere decir que, como ya está escrito en la Ley ya es un hecho, más bien quiere decir que, se tenga un esquema operando donde se garantice que si una víctima de trata está expuesta a ser de nuevo violentada ya no regrese al lugar donde se originó el delito. Se lleve un seguimiento de cada víctima y en que ha finalizado su posible recuperación.

Estamos en un proceso de desarrollo, de evolución ya no son los medios de enganche de víctimas los más utilizados que los de hace 15 años, aunque es importante decirlo las redes de tratantes continúan efectuando cualquier forma de engaño lo que cambia es el primer contacto.

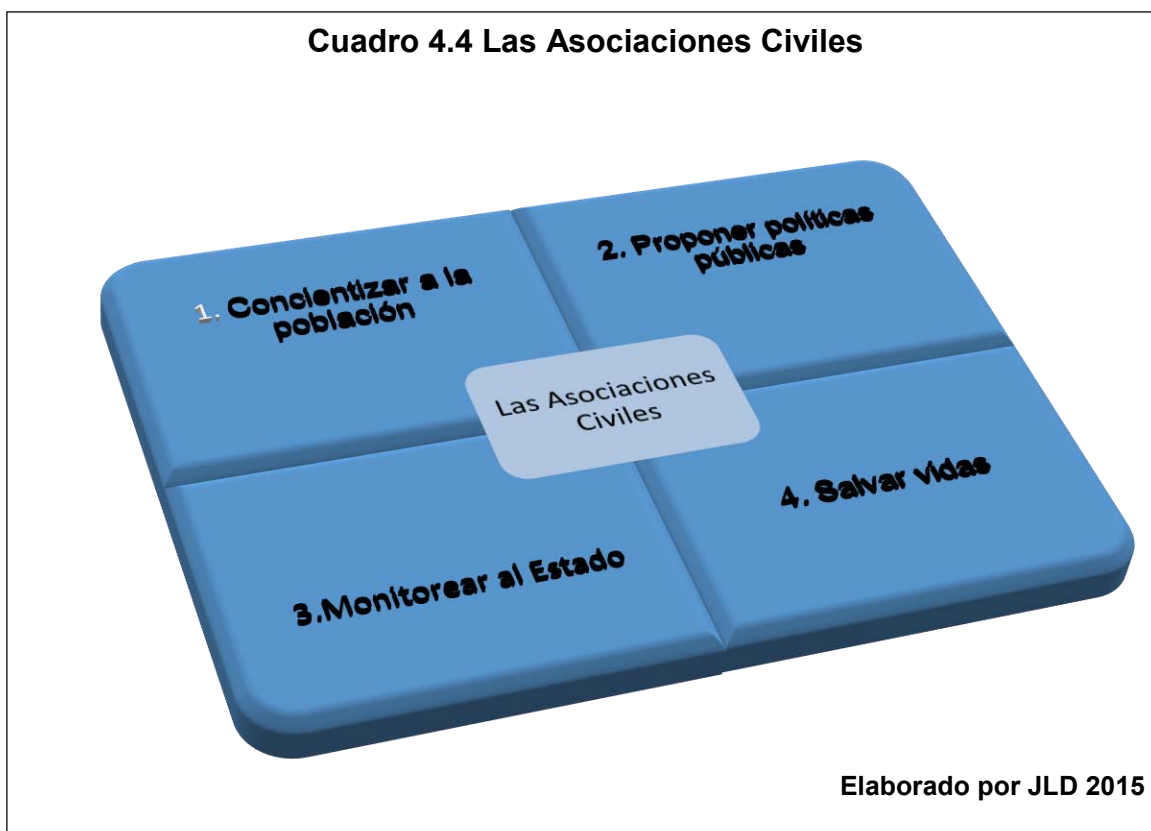
En el delito de trata, la tecnología y otros medios son utilizados como herramientas para facilitar el enganche, en la evolución del fenómeno de la trata hace años no existían datos, ni estadísticas referente a las víctimas de trata ni mucho menos el delito de trata estaba tipificado de forma tan específica, esto está cambiando, aunque queda mucho trabajo por hacer. Ahora las tendencias del delito de trata están tomando rumbos diferentes.

Existe un vacío de actuar de la sociedad civil a la cual es importante darle atribuciones, derecho y obligaciones y saber qué tipo de sociedad civil se quiere y si puede llegar a tener participación directa para ayudar a las Secretarías de Estado, porque hoy no está regulada la sociedad civil organizada, cualquiera que se llame asociación civil puede ir al senado presentarse y tratar de obtener fondos para

escribir reportes. Se necesita regular y darle acceso directo, no por medio de transparencia ni de peticiones por internet, tienen que tener derecho de acceso por ley y directo a los órganos administrativos, a la información de los municipios, los juzgados, estar registradas y reguladas para dictar de forma específica lo que pueden y no pueden hacer. Saber qué tipo de organizaciones civiles son útiles y eficientes para colaborar con el Estado.

La importancia de hacer mención de las asociaciones civiles, su trabajo y desarrollo radica en que ha sido a efecto la insistencia ciudadana, y no del compromiso político de los gobiernos en turno, lo que ha llevado a generar marcos legislativos y de política pública que influyen en el gobierno a implementar esquemas de lucha contra la trata de personas.

El Estado se organiza bajo un sistema de estrategias a nivel nacional mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo, es importante mencionar que ante el incumplimiento de los objetivos mencionados en el Plan, la sociedad civil actúa dentro de los límites que su propia naturaleza y alcances le permiten.



4.5 Mayor coordinación en los tres niveles de gobierno a través de la homologación y reglamentos

En la lucha contra la trata de personas se necesita que los tres niveles de gobierno; es decir, municipal, local y federal, trabajen en coordinación. Un problema en la lucha contra la trata analizado en este trabajo es que, a raíz de la reforma al artículo 73 Constitucional, donde se hace mención de la facultad que tiene el congreso de expedir leyes en materia de trata de personas y de la expedición de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar la trata, el delito mencionado es considerado delito federal, esto da por resultado que se hayan creado protocolos de actuación que deben seguir todo servidor público al tener contacto con cualquier indicio que tenga que ver con esta conducta. Lo anterior se dificulta por dos cuestiones: las Leyes de trata locales no están homologadas con la Ley General de trata y el otro punto es la falta de reglamentos de las leyes locales que hagan aplicable y practica la ley General de trata.

La Constitución Política faculta al congreso de la unión para que legisle en materia de trata de personas, por tanto el Estado mantiene una centralización normativa y ordena a través de la Ley General que se haga operativa. La Ley transfiere la competencia operativa a los estados y municipios, esto hace que la Ley afronte condiciones muy complicadas de implementación estatal al encontrarse estas competencias establecidas de manera muy genérica, requieren no solo de reglamentación para tener efectividad y aplicabilidad, sino también que los estados expidan leyes para aterrizarlas pero los Estados aún no homologan sus leyes con la Ley General de trata.

La homologación de la Ley General para prevenir y erradicar los delitos en materia de Trata de Personas es de suma importancia porque los esfuerzos que se hacen en la materia preventiva, así como en la reactiva, todos deben estar coordinados, se debe castigar en todos los Estados de la república con la misma penalidad las diversas formas de explotación que hace mención la Ley General de trata. No puede ocurrir que el mismo delito se castigue con mayor penalidad en un Estado y con menor penalidad en otro Estado.

Lo que le va a dar mayor eficiencia y operatividad a la Ley General contra la trata de personas es que sea aplicable por Federación, los Estados y Municipios y el Distrito Federal y que las entidades federativas armonicen su legislación local a la Ley General siendo esto una política pública mencionada en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. Es necesario una armonización legislativa; es decir, acciones para hacer compatibles las disposiciones estatales con las reglas contenidas en la Ley General de trata, con lo cual se eliminen las discrepancias entre las normas federales, estatales y municipales,; es decir, homologar de manera armónica los marcos jurídicos locales, hacerlos acordes a las disposiciones previstas en la ley

En el caso de Quintana Roo, como se desprende del análisis del capítulo II publicó su ley contra la trata de personas en diciembre del 2010, pero no está homologada con la ley General de la materia y cuenta con un reglamento que permite hacer aplicable su ley.

En cuanto a Tlaxcala este Estado no tiene armonizada su ley contra la trata de personas la cual publicó su ley en diciembre del 2009 este Estado cuenta con su reglamento.

Por lo que hace al Distrito Federal ya tiene armonizada su ley con la Ley General y fue publicada en marzo del 2013 pero aún o tiene un reglamento que permita una aplicación certera.

No todos los Estados cuentan con un reglamento que marque de manera precisa las formas de poner en marcha las estrategias contra la trata mencionadas en la Ley General de Trata, esto se ha traducido en la falta de eficiencia al actuar de los servidores públicos en los municipios, por no estar capacitados para aplicar los reglamentos, en el caso de que lo tengan como en el Distrito Federal y los lineamientos que se desprenden de la ley de trata. Un punto relevante al respecto de hacer efectiva la Ley General de Trata es lo importante que es que cada Ley Estatal cuente con un reglamento, esto con el fin de hacerla operante y articulada con los Municipios, Estados y Federación.

La importancia de contar con un reglamento es porque del mismo se derivan de manera precisa las reglas y facultades que cada una de las autoridades tienen que cumplir y las responsabilidades que deben llevar a cabo los servidores públicos encargados de hacer efectiva la ley. Estos reglamentos tienen por objeto establecer las bases de coordinación del Gobierno Federal y los Estados para la prevención, atención, investigación, persecución, erradicación y sanción de los delitos en materia de trata de personas.

Por lo tanto el reglamento de cada Ley Estatal de trata es fundamental en la coordinación de los Municipios, Estados y Federación. La ausencia de un reglamento representa un gran problema de operatividad de la Ley a nivel municipal, pues esta contempla instancias de coordinación, administración y prevención a su cargo, lo que significa una incertidumbre sobre los rasgos administrativos y presupuestarios de la ejecución de las acciones y programas a nivel municipal.

En cuanto a las autoridades estatales y municipales tienen que tener un rol más activo porque sucede que como el delito de trata es tipificado como delito federal las autoridades municipales actúan más como observadores a la espera que el que aplique la ley sea una autoridad Federal siendo que, el que tiene el primer contacto con la víctima son las autoridades locales, en las estadísticas del capítulo III de este trabajo se hace mención que las víctimas de trata no saben ante que autoridad acudir para pedir ayuda al momento de querer escapar o denunciar aunado a esto declaran que en el combate a la trata de personas y no lo tienen. Regularmente las autoridades municipales dejan la labor de combatir los delitos federales al gobierno federal y ellos se dedican a otras actividades como son alumbrado público, limpieza y lo que es peor muchas veces son cómplices de las bandas organizadas.

No existen unas calles federales y unas calles municipales, las calles donde están las víctimas de trata, los lugares clandestinos, las casas donde se ejerce la prostitución forzada no tienen distinción. Tener capacitados a las autoridades municipales que tienen el primer contacto con la víctima es de suma importancia. Porque las autoridades municipales tienen que tener protocolos de actuación

descritos en la ley al momento de encontrarse frente un asunto de trata de personas. Lo anterior es un objetivo de la ley General para prevenir sancionar y erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas; es decir, esta ley es de competencia concurrente y establecen obligaciones y facultades en cada uno de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

No saber distinguir entre prostitución forzada, trata de personas y lenocinio suele reflejarse en deficiencias al castigar a los tratantes debido a que no es la misma penalidad y obviamente misma conducta. Es recomendable aumentar la capacitación en esta materia para funcionarios de la administración e impartición de justicia y fuerzas de seguridad, incluyendo funcionarios de inmigración y trabajo.

Aunque las políticas públicas plasmadas en el sistema de planeación que menciona el artículo 26 Constitucional tengan ejes de prevención y reacción, si en la realidad de las calles estas no tienen el esquema efectivo y la aplicación real en el momento mismo de estar frente a una víctima o ante el conocimiento de hechos constitutivos del delito de trata, se continuará con las buenas intenciones y con el seguimiento de pronunciamientos como lo hizo el plan nacional de desarrollo 2007-2012, que es preciso decir tenía sus objetivos planteados para el 2030, más no se tendrá un resultado mejor a únicamente algunas sentencias contra los tratantes.

4.6 El acceso a la información

Para conocer la gravedad del delito de trata uno de los factores fundamentales es el de contar con información y estadísticas veraces y actualizadas Otra observación es el incumplimiento de las entidades y la federación, quienes no generan información estadística confiable y de fácil acceso, lo cual es su obligación lo cual está fundamentado en la Constitución Política en el artículo 6 así como en la Ley General artículo 88 fracción VIII. Por lo mencionado en el artículo citado la información debería estar disponible en el portal de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dado que en la Ley General se establece que la Comisión Intersecretarial, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tienen la obligación de recopilar información estadística relativa a la

incidencia delictiva en materia de trata de personas la cual en la actualidad no ocurre¹⁰⁵.

La información o estadísticas buscadas tampoco están disponibles en la sección de la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas en el portal de internet de la PGR. Se encuentra información en los informes anuales o en el apartado de comunicados de prensa dedicado a la presentación de acciones y resultados de la Fiscalía.¹⁰⁶

En la búsqueda de información se ha encontrado que las asociaciones civiles son las que generan más estadísticas referentes al tema, las instancias académicas de igual forma contribuyen bastante en generar información útil del fenómeno de la trata, los órganos de gobierno dan información a través de conferencias de prensa. Los Estados de la República no cumplen de igual manera con lo dispuesto por la Ley General de trata, en cuanto a informar de manera sistematizada estadísticas de la trata de personas.

Lo anterior pone en evidencia la falta de una política pública contundente para combatir este fenómeno, debido a que no se cuenta con un diagnóstico oficial sobre las dimensiones y gravedad de este problema en nuestro país. La información estadística en materia de trata de personas y todo su entorno debería ser hecha pública y accesible para todas las personas en los portales de las dependencias gubernamentales que intervienen en el combate a este delito pero en la realidad no pasa así.

4.7 Consideraciones respecto a La Ley General para Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas

Como ya se analizó en el capítulo II de este trabajo la Ley Federal contra la trata de personas que fue promulgada en el año 2007, fue abrogada por la Ley General para erradicar y sancionar los delitos en Materia de Trata de Personas, esta nueva ley incluye más tipos penales y amplía los medios comisivos. La Ley General de trata,

¹⁰⁵ La consulta al portal <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/> fue hecha el 9 de julio de 2014. Se sugiere consultar las atribuciones del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales están disponibles en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cni.

¹⁰⁶ Última consulta septiembre 2014.

tienen como uno de sus objetivos aumentar la visión para poder incluir conductas y sujetos que no lo hacía la Ley Federal del 2007, de ahí la importancia de que las leyes de cada Estado sean homologadas con la Ley General de trata.

Si bien la Ley General para erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas fue creada con el objetivo de abarcar de manera más amplia la protección a las víctimas de trata así como su persecución referente a estos delitos también se encuentran en la misma Ley General de trata imprecisiones en algunas partes.

Un ejemplo de lo anterior es el artículo 126 de la Ley General de trata que establece que, la Procuraduría General de la República, a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, contará con una Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esta Ley, cuando sean cometidos por la delincuencia organizada. El 12 de septiembre de 2012 fue publicado un Acuerdo de la PGR en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual se crea la mencionada Coordinación.

Por otro lado, debe citarse el Acuerdo de la PGR publicado el 31 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el que se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita a la Oficina del Procurador General de la República para investigar y perseguir los delitos en materia de trata. Este acuerdo, establece que cuando los delitos de trata de personas sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada, será competente para investigar la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

Así en el Acuerdo de 2008 se indica que, cuando los delitos de trata sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada será la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos quien tenga a su cargo la investigación, mientras que, en la nueva Ley General de trata se señala que será una nueva Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos objeto de esa Ley.

Al respecto, debe mencionarse que el Acuerdo de 12 de septiembre de 2012 que crea la Coordinación General para la investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas no establece la necesidad de que se deroguen las disposiciones del Acuerdo de 2008 que estén en contravención al nuevo.

Si bien ambos acuerdos fueron emitidos por el Procurador General de la República, al día de hoy existen dos disposiciones no claras sobre qué organismo es el competente para conocer de los delitos en materia de trata de personas que se hayan cometido por miembros de la delincuencia organizada.

Otra cuestión importante y que se puede manifestar en una inapropiada aplicación de Ley General es que se encuentran artículos que tienen un contenido muy parecido, como se puede apreciar en los artículos 65 y 68 que tienen preceptos prácticamente idénticos, al referirse a los rubros que incluirá la protección a las víctimas.

Otros artículos que se reproducen casi igual es el 82 que regula todos los gastos que habrá de contemplar la reparación del daño que deberá cubrir el acusado, mientras que el artículo 48 también establece una lista todo aquello que deberá contener la reparación del daño, replicándose así el contenido entre estos dos artículos, en algunos casos de manera casi idéntica. Además el artículo 82 contiene una disposición sobre el derecho de las víctimas a que se cambie su identidad en caso de que los sujetos activos del delito del que fueron víctimas hayan pertenecido a la delincuencia organizada, derecho que de igual manera se contempla en los artículos 62, fracción VII, 63 y 90, fracción III de la Ley, también el artículo 89 fracción III establece una obligación a cargo de la ex Secretaría de Seguridad Pública ahora Secretaría Pública Nacional, consistente en vigilar las estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses, aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos, facultad que se encuentra reproducida en el artículo 103.

Resulta innecesariamente repetitivo que la misma disposición se encuentre reproducida dos veces dentro de una misma Ley, además de que es confuso para el destinatario de la norma que determinado derecho u obligación se encuentre regulada dos veces, existiendo la posibilidad de que resulten contradicciones.

En la creación de la Ley General de Trata, otro de sus objetivos es la protección y asistencia de las víctimas pero para esto se debe precisar que leyes son aplicables en exactamente que personas, lo anterior para no crear confusión o entorpecimiento en las labores de los servidores públicos e incertidumbre en la población. Ante lo anterior se menciona que la Ley de Asistencia Social cuyo objeto es mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral de las personas. El artículo 3 dice:

Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. Contempla como sujetos de la asistencia social a: los niños, niñas y adolescentes que han sufrido maltrato o abuso, que hayan sido víctimas de cualquier tipo de explotación o que hayan sido víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; a las mujeres en situación de explotación, incluyendo la sexual; y a cualquier persona víctima de la comisión de delitos, entre otros.

La Ley General de Trata también contempla como sujetos de su protección a los que menciona el artículo anterior. Lo que se deduce de los objetos de estas dos leyes es que existe una doble regulación de los derechos, beneficios y prerrogativas de los que son titulares estos sujetos, así como de los programas, políticas, medidas y acciones que se deben crear para atenderlos. Lo importante es hacer notar que no se manifiesta en una doble protección, sino más bien en una posible burocratización y dispersión de la atención al problema.

Además, se advierte que la Ley de Trata contempla diversos preceptos que inciden de manera directa en la materia de asistencia social. Un ejemplo se encuentra en el artículo 62 de la Ley de trata, que dice:

Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

En este artículo se regula la obligación de toda autoridad responsable de atender a víctimas del delito de adoptar medidas tendientes a proteger y asistir a víctimas, ofendidos y testigos, enlistando una serie de modelos, programas y mecanismos que se deben implementar. Otro ejemplo es el artículo 65 que señala los rubros que deberá comprender la protección de las víctimas, ofendidos y testigos, dentro de los cuales se encuentra garantizar alojamiento adecuado; atención médica de calidad; acceso a la educación; capacitación y oportunidades de empleo; atención física, psicológica y social, entre otras.¹⁰⁷

Lo expuesto nos dice que existe una doble problemática, por un lado un reto en materia de interpretación, pues aparecen dos ordenamientos jurídicos que regulan una misma materia, en donde no queda claro si el criterio rector será la prevalencia del especial sobre el general; y por otro lado el desafío que implica una materia regulada de manera escueta o por diversos ordenamientos jurídicos a la vez, que puede ocasionar un incorrecto ejercicio de competencias por parte de las autoridades, ya sea porque se produzcan invasiones de esferas competenciales o porque existan competencias que nunca se ejerzan, por ignorar a quién le corresponde hacerlo.

¹⁰⁷ En el mismo sentido están los artículos 90, 89 fracciones XI, entre otros.

Una posible solución para intentar enmendar esta situación es que se haga referencia en la Ley de Trata a la Ley de Asistencia Social en los preceptos que tienen en común para evitar reiteraciones o incluso contradicciones.

Otro ordenamiento que presenta un problema parecido es la Ley General de Víctimas, la cual representa una norma general en el tema de víctimas, mientras que las disposiciones en la Ley de Trata en materia de víctimas son normas especiales para víctimas de esos delitos. Así, representa un acierto del legislador creador de la Ley de Trata introducir disposiciones especiales para las víctimas de trata, que requieren de medidas y atenciones diferentes al resto de las víctimas reguladas en la Ley de Víctimas.

No obstante lo anterior, debería existir una coordinación entre ambas normas, siendo las disposiciones especiales para las víctimas de trata subsidiarias o accesorias a las generales de la Ley de Víctimas, de tal forma que no suceda una doble regulación, lo que efectivamente acontece en el caso.

La Ley de Víctimas está compuesta de derechos que tienen las víctimas, los principios rectores en la materia, organismos e instituciones encargadas de diseñar e implementar políticas y programas de asistencia, además de que contempla la creación de un fondo de donde se tomarán los recursos necesarios para la reparación del daño. Entonces basta con que la Ley General de Trata haga un reenvío a la Ley de Víctimas, para señalar las instituciones a las que las víctimas deberán dirigirse, los fondos que financiarán sus gastos, los derechos que tiene en su calidad de víctimas, en el análisis realizado en este trabajo, se concluye que lo anterior no sucede y esto da por resultado una multiplicidad de instituciones, comisiones y comités, programas, fondos, medidas, acciones y políticas aisladas una ley de la otra, que atienden el problema de manera independiente, sin que haya una correlación entre ellos con la finalidad de abordar el problema de manera integral para obtener resultados reales y efectivos.

En ambas leyes citadas en este trabajo se encuentra que, en la Ley de Víctimas del Comité de Trata y Tráfico de Personas, dentro de la Comisión Ejecutiva

de Atención a Víctimas,¹⁰⁸ y en la Comisión Intersecretarial que crea la Ley de Trata, existen comisiones que son integradas por algunas de las mismas secretarías y organismos.

Lo anteriormente expuesto deja en claro que existe una doble regulación que puede generar problemas complejos de interpretación, una contradicción entre ambas leyes. Otro ejemplo es el caso de los recursos que integrarán los fondos creados por la Ley de Víctimas y la Ley General de Trata, cada una de ellas indica que uno de los elementos que integrará su fondo será el producto de los bienes decomisados en un proceso penal. Lo anterior levanta un cuestionamiento sobre el fondo al que se destinarán los bienes decomisados durante un proceso penal en materia de trata si en ambas leyes se hace mención del fondo.

En suma, el marco jurídico en torno a la atención a las víctimas de trata no se encuentra totalmente integrado y armonizado. Por un lado se encuentra la Ley de Asistencia Social, por otro la Ley General de Trata y por otro la Ley General de Víctimas, por mencionar las más representativas. Estos tres ordenamientos, si bien regulan materias específicas y diferentes entre sí, tienen un común denominador que es asistir y proteger a todos aquellos que han sido víctimas de cualquier delito en materia de trata de personas. Es decir, cada una de ellas contiene disposiciones sobre los sujetos que serán protegidos por la Ley, variando entre una y otra, pero en las tres se contempla a las víctimas de trata de personas, como beneficiarias de los derechos y prerrogativas ahí establecidas.

4.8 Aporías entre la legalidad y la realidad social

A través del análisis de los programas en la percepción del delito de trata en México las personas suelen tener ideas que no corresponden a la realidad. Se piensa que el delito de trata sólo se comete en zonas apartadas y lejanas, o que no se está expuesto ni la persona ni sus familiares cercanos o no se es vulnerable de ser captado por los tratantes o que únicamente la trata de personas tiene que ver con la explotación sexual pero no es así. El delito de trata de personas se puede estar

¹⁰⁸ Artículo 4.

cometiendo tanto en lugares cerrados que no se ven, como en la misma calle cuando se observa a niños pidiendo dinero, anuncios sospechosos en internet y hasta en lugares que pueden estar cerca de nosotros y no darnos cuenta.

La Ley General de trata en su artículo 10 hace mención de once tipos diferentes de explotación y cada uno de estos con sus diversas formas de llevarse a cabo, es un error creer que la trata de personas sólo se refiere a prostitución forzada, pero es un error más grave por parte de los servidores públicos, no estar capacitados para conocer las diferencias y todos los supuestos que la Ley General contra la trata de personas hace mención tanto en la realidad como en la virtualidad. Explotar y utilizar niños y niñas a través de cualquiera de sus formas es el objetivo de los tratantes quienes modernizan las estrategias para llevar a cabo la explotación.

Otra realidad en el fenómeno de la trata de personas es la cifra negra; es decir, las víctimas no acusan a sus victimarios, y tienen razones para no hacerlo, se teme por daño físico o repercusiones de venganza contra su familia, o las víctimas no conocen plenamente sus derechos, aunado a esto las víctimas desconfían de las autoridades, más no quiere decir que las víctimas consientan el ser explotadas, sino que se encuentran en esa situación por temor.

Muchas veces también la gente suele confundir la trata de personas con la prostitución, la trata de personas existe independientemente de la prostitución y tampoco depende de la legalidad o ilegalidad de la prostitución. La prostitución es a veces un medio para explotar a las víctimas pero como ese medio existen muchos más.

Otra realidad es que las personas creen que no hay nada o poco que hacer respecto a colaborar contra el delito de trata cuando la verdad es que todas las personas pueden alertar a las autoridades de posibles delitos mediante la denuncia anónima, de igual manera acercarse a las organizaciones civiles que ayudan a las víctimas de trata, así como difundir el conocimiento y disipar las falsas creencias y percepciones erróneas comunes acerca de la trata de personas.

Los estudios de las asociaciones civiles muestran que las víctimas de trata desconfían de las autoridades como del Ministerio Público y confían más en acercarse a alguna asociación civil donde se les brinde ayuda, que dirigirse a los organismos judiciales.

El análisis del delito de trata en este trabajo, da muestra de que el esfuerzo es desigual en los Estados de la república. No todos dan información acerca del delito, ni todos implementan programas de prevención como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo, ni todos han homologado su ley local de trata, ni todos han publicado su reglamento de la misma ley.

A pesar de políticas públicas implementadas y de las reformas a nivel constitucional, la situación no ha mejorado notablemente, las políticas públicas no están siendo eficaces, México sigue por cuarto año consecutivo sin cumplir con las normas mínimas para la eliminación de la trata¹⁰⁹.

El gobierno de México fue colocado en el nivel 2, lo que significa que no cumple plenamente con las normas mínimas internacionales para la eliminación de la trata de la Ley de Protección de Víctimas de Trata de los Estados Unidos y el Protocolo de Palermo.

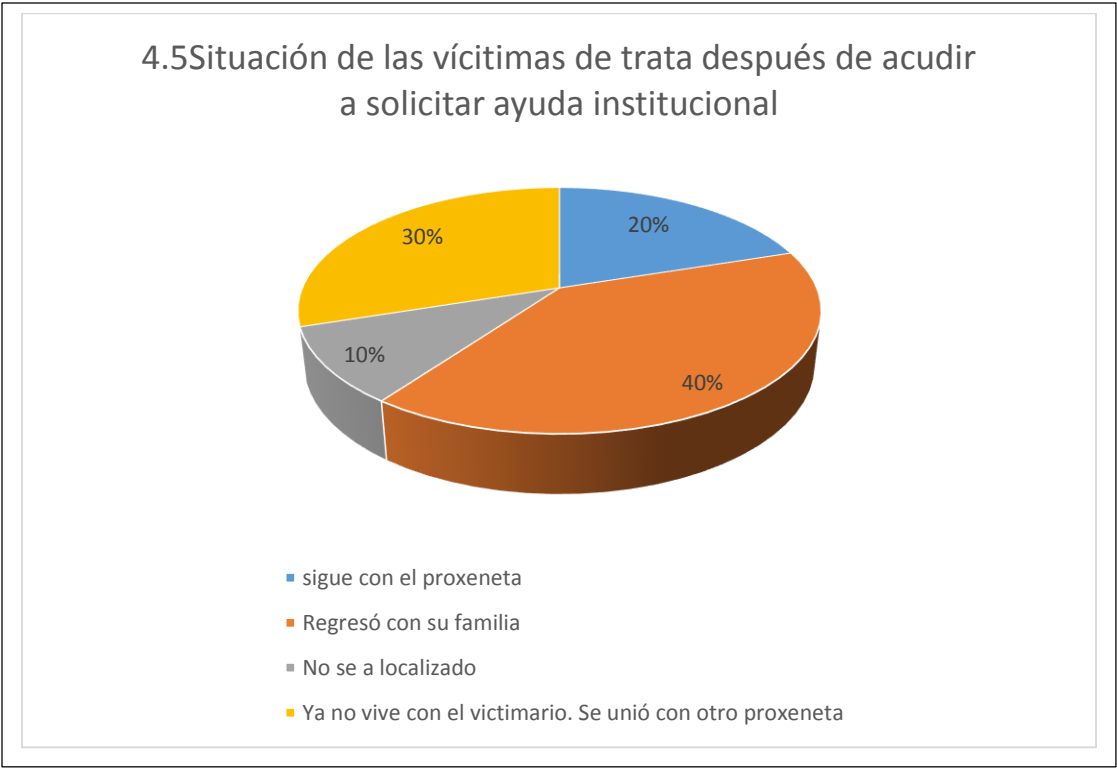
A manera de reflexión se puede resumir que la información anterior comparado con los análisis hechos en este trabajo acerca de las políticas y los programas implementados arroja una realidad: que en México si hace esfuerzos por erradicar la trata pero esto no es suficiente y aún es considerado lugar de origen, tránsito y destino de trata de personas. Siendo mujeres, niños y niñas, personas indígenas y con discapacidad, los jóvenes homosexuales y transgénero, así como los migrantes indocumentados los grupos más vulnerables a convertirse en víctimas de este delito, pero aumentando los jóvenes de 12 a 17 años usuarios de las redes sociales.

¹⁰⁹ Información consultada en: Departamento de Estado de los Estados Unidos. Traffic in Person Report 2013. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013>. [Consultado en octubre 2014].

La prevención social es la parte medular en la cual los programas deben estar enfocados todos los Estados de la República no sólo la parte reactiva como lo son los operativos.

Hay muchos datos que son públicos y que deben servir como alerta roja de lo que está pasando, nos deben servir como llamada de alerta roja, pero muchos ciudadanos entre ellos los servidores públicos deciden ignorar. En realidad deberíamos estar más atentos a los datos disponibles y menos a lo que los medios nos dicen que debe ser lo importante. El INEGI ha señalado en los resultados de la ENVIPE 2014 que lejos de mejorar, la seguridad pública sigue empeorando.

Otra muestra de la realidad del delito de trata en lo que a la víctima se refiere y que resulta sorprendente es la siguiente:



Fuente: Castro Soto, Arturo, Oscar. "Acceso a la justicia para mujeres víctima de trata en Tlaxcala" en Rosi Orozco, (coord.) *Trata de personas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D.F p. 174.

Regresar con el proxeneta después de ser rescatada de la explotación parece contradictorio pero es parte de la realidad de la trata de personas.

El 90% de las víctimas de trata que denuncian no siguen el proceso penal, ya que las autoridades llámese Ministerio Público policía no ofrecen la atención y los medios de protección adecuados además de encontrarse con la ineficiencia y corrupción de las autoridades¹¹⁰.

¹¹⁰ Castro Soto, Arturo, Oscar, "Acceso a la justicia para mujeres víctima de trata en Tlaxcala" en Rosi Orozco, (coord.) *Trata de personas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D.F. p. 174.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el análisis de las políticas públicas contra la trata de personas, se llega a las siguientes conclusiones:

Primera. Desde el enfoque de teoría de sistemas analizado en el capítulo I, no hay un plan integral de coordinación entre los diversos sub sistemas llámese Secretarías de Estado, los programas analizados tienen objetivos aislados y no sistémicos; es decir, no existe en las políticas públicas mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, un llamado a la integración de los diferentes sistemas como el político, jurídico y social entorno a la lucha contra la trata de personas. Los programas implementados cada uno tienen su estructura y objetivos propios, más no en conjunto.

Segunda. Al hacer una comparación entre la Ley General de Trata, las leyes en materia de trata de Tlaxcala y Quintana Roo así como del Distrito Federal, se concluye que: existe falta de homologación de las leyes locales con el Protocolo de Palermo. Algunos Estados de la República ni siquiera tienen el concepto de trata de personas en su ley local, ocasionando que se castigue de forma diferente el mismo delito en un Estado u en otro.

Tercera. La Ley General de trata le confiere competencia operativa a los estados y municipios, pero estas competencias se encuentran mencionadas de manera genérica, lo cual hace que los servidores públicos municipales no saber qué hacer al momento de estar frente a una situación de trata, dejando la problemática a espera de que las instancias federales decidan sobre como brindar la ayuda, lo que ocasiona una deficiente atención a las víctimas de trata.

Cuarta. No hay registros o datos concretos del delito de trata, en específico de características de las víctimas y sin lo anterior es difícil medir los resultados. La Ley General de Trata, en su artículo 88 fracción VIII impone la obligación de llevar registros sobre este delito y hacerlos públicos, lo cual no se cumple. La información referente a la trata de personas no es accesible en todos los Estados, ejemplo de esto es Tlaxcala que no proporciona información, la información se obtiene de

manera indirecta; es decir, a través de organizaciones civiles o en algún foro donde se trata el tema de la trata de personas. En el portal de la Procuraduría General de la República, hasta el momento no hay un apartado especial donde se encuentren estadísticas y datos sobre las víctimas de trata de personas.

Quinta. La ley General de Trata, no tiene sanciones para los servidores públicos que no pongan en marcha los programas que ahí mismo menciona que deben implementarse, lo anterior ocasiona que los encargados de implementar los programas hagan caso omiso de los mandatos de ley.

Sexta. Existen actualmente tres ordenamientos que protegen a las víctimas de trata de personas, variando entre una y otra, pero en las tres se contempla a las víctimas de trata como beneficiarias de los derechos y prerrogativas ahí establecidas, lo anterior, crea un entorpecimiento de funciones que retrasa las acciones que se pretenden realizar. Lo anterior no se manifiesta en una doble protección, sino más bien en una posible burocratización y dispersión de la atención al problema.

Séptima. Al hacer el análisis de los programas expuestos en el capítulo III se concluye que, las políticas de prevención social no están siendo actualizadas, lo que ocasiona que los tratantes tengan mayor libertad de actuar utilizando nuevas estrategias como la renta de menores para la mendicidad y el uso de herramientas como el internet. La tecnología está siendo utilizada por los tratantes de personas para enganchar a las víctimas.

Octava. El esfuerzo contra la trata, no es el mismo en todos los Estados, las políticas públicas, no son implementadas de manera uniforme en las entidades federativas, así como en las diferentes delegaciones del Distrito Federal.

Novena. No existe una claridad en la Ley General de Trata de la forma de implementar los programas que menciona la misma ley, más preciso en cuanto a la autoridad a la que le corresponde crearlos, las actividades u objetivos específicos que tendrán, la forma en que se coordinarán con las autoridades que lleven a cabo

programas similares, las sanciones que caerán sobre quienes no implementen los programas y las formas en que se evaluará la efectividad de los mismos.

Décima. La sociedad civil organizada contra la trata de personas, no tiene el suficiente peso ni el protagonismo que deben tener, sólo se dedican a elaborar propuestas, reportes y dentro de sus posibilidades ayudan a las víctimas de trata de forma limitada.

Décimo primera. El 90% de las víctimas de trata que denuncian no siguen el proceso penal, ya que las autoridades, llámese Ministerio Público o policía no ofrecen la atención y los medios de protección adecuados a las víctimas, además de encontrarse con la ineficiencia y corrupción de las autoridades.

PROPUESTAS

Primera. Sistematización de las políticas públicas de forma que los programas estén articulados entre los diferentes sistemas como lo son; el sistema político, el sistema económico y el sistema legislativo, de forma tal, que tengan conexión y comunicación logrando un trabajo en conjunto. Que los programas no trabajen de forma independiente.

Segunda. Una urgente homologación real de la Ley General para prevenir y erradicar los delitos en materia de trata de personas, con el Protocolo de Palermo pero más importante aún la homologación de las leyes Estatales a la Ley General para prevenir y erradicar los delitos en materia de trata de personas, con el objetivo de hacer una aplicación homónima de la Ley General de Trata y se castigue con la misma penalidad a los responsables en toda la República.

Tercera. Que los Estados expidan el reglamento correspondiente a la Ley General de Trata y que se agregue en la Ley General de Trata ordenamientos donde se precise de manera directa las competencias de los municipios y Estados. Es necesaria una modificación a la ley General de trata, para efecto de precisar a qué instituciones y dependencias gubernamentales les corresponde la aplicación de exacta de cuales programas y las estrategias a llevarse a cabo, con el objetivo de

que no se entorpezca la aplicación de la ley en cuanto a la ayuda de las víctimas de trata.

Cuarta. Es necesario modificar y hacer eficientes los portales electrónicos institucionales donde la información acerca de la trata de personas esté al alcance de quien lo solicite. Contar con estadísticas referente a las víctimas de trata y el seguimiento que se les da. Es fundamental generar un programa que contenga estadísticas claras, unificadas y comparables, sobre los aspectos de este fenómeno, que sirva de sistema de acopio y seguimiento de información continua, sistemática, y uniforme en todos los estados y los municipios y accesible.

Quinta. Incluir un apartado en la Ley General de Trata, donde se puntualice acerca de sanciones por incumplir con el mandato de implementar los programas ordenados en la ley por parte de los servidores públicos, si bien un esquema de sanciones o responsabilidades administrativas pudiera tener implicaciones más complejas, una propuesta es la creación de mecanismos políticos de presión, como por ejemplo que las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de implementar programas tengan la obligación de remitir un informe anual a la Comisión Intersecretarial, quien evaluará su actividad y en caso de considerar que han incumplido podrán utilizar métodos como el hacer públicos los resultados de las evaluaciones.

Sexta. Una solución para enmendar la existencia de tres ordenamientos donde se mencione como destinatarios a las mismas víctimas; es que se haga referencia en la Ley de Trata, a la Ley de Asistencia Social en los preceptos que tienen en común para evitar reiteraciones o incluso contradicciones. En cuanto a la Ley General de víctimas y la Ley General de Trata y las facultades que delega a las mismas instituciones; debe existir una coordinación entre ambas normas, siendo las disposiciones especiales para las víctimas de trata y subsidiarias o accesorias a las generales de la Ley de Víctimas, de tal forma que no suceda una doble regulación, lo que efectivamente acontece en este caso.

Séptima. Se necesitan mayores políticas de prevención social pero tomando en cuenta las nuevas tendencias de operar de las redes de los tratantes; es decir,

actualizar las políticas públicas, así como los programas implementados, tener presente las herramientas de la modernidad como el internet y las páginas donde los enganchadores de trata están operando. La prevención en el núcleo familiar, debe estar acompañada de estrategias de prevención del gobierno, así como de las asociaciones civiles y enfocadas a los nuevos modos de operar de las redes de traficantes de personas.

Octava. En términos de teoría de sistemas, el sistema económico debe estar apoyando y en constante comunicación con el sistema político para dirigir los recursos económicos necesarios, con el objetivo de poner en marcha los programas que ordena la Ley General de Trata, ya que esto es una de las razones fundamentales por las que no en todos los Estados de la república se implementan los programas destinados a ayudar a las víctimas de trata, la misma problemática existe en el Distrito Federal.

Novena. Modificar por medio de una revisión exhaustiva los programas que la Ley General de Trata, manda crear con el fin de darles claridad y precisión sobre cinco puntos clave: la autoridad a la que le corresponde crearlos, las actividades u objetivos específicos que tendrán, la forma en que se coordinarán con las autoridades que lleven a cabo programas similares, las sanciones que caerán sobre quienes no implemente los programas y las formas en que se evaluará la efectividad de los mismos. Revisar la Ley General de Trata de Personas por parte del legislador llevando a cabo un trabajo reflexivo, analítico y comparativo, en el que se revise las contradicciones jurídicas y dobles atribuciones que se les da a diferentes órganos del Estado.

Décima. Mayor participación de la sociedad civil, no como observadores sino de forma operativa, esto sobre cuatro ejes fundamentales: concientizar a la población, proponer políticas, monitorear al estado y salvar vidas.

Décimo primera. Capacitación urgente de los servidores públicos en todos los niveles en base a los reglamentos, poniendo mayor atención en los de nivel Estatal y Municipal puntualizar en la forma de actuar de los funcionarios al momento

de encontrarse con una posible situación de trata de personas para efecto de hacer operativa la Ley.

.

Bibliografía

- AZAOLA, Elena, *La trata de personas en México*, UNAM, México.
- AGUILERA, Hintelholher, Rina Marisa. *La Naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- BARADACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE, México, 1998.
- BUSCAGLIA, Edgardo, *Los vacíos de poder en México, el camino hacia la seguridad humana*, Random house Mondadori. México.
- CORSI, Giancarlo, Esposito Elena y Baraldi, Claudio, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Universidad Iberoamericana, 1996.
- CENDEJAS, Jáuregui Mariana; Fernández Hernández, Ángel José, Observatorio Nacional Ciudadano *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México 2010-2013*. México D.F, 2014.
- CASTRO Soto, Arturo Oscar, *Trata de personas* (Coord) Rosi Orozco, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D.F.
- ESLAVA Rincón, Julia Isabel, *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Documento de trabajo Centro de Apoyo para el Desarrollo.
- FUENTES, Mario Luis, *Esclavos del siglo XXI*. Revista México Social, México, año 1, número. 14, septiembre de 2011.
- GIDDENS, Anthony, Luhmann NIKLAS, Ulrich Beck, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona. Anthropos, 1996.
- LUHMANN, Niklas, *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos, 1997.
- MARTINELLI, José María, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdés. México, 2002.

MENDOZA Bautista, Katherine, *Trata de personas*. Orozco, Rosi (coordinadora) Instituto Nacional de Ciencias Penales.

MAJONE, Giandomenico, *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*.

OROZCO, Rosy, *Trata de Personas*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2012.

OROZCO, Rosy, *Del cielo al infierno*, Editorial Diamante. México 2011.

SALAZAR Vargas, Carlos, *Las políticas públicas*. Santafé de Bogotá, Javegraf, 1999.

RUIZ Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*.

RODRÍGUEZ, Darío y Arnold, Marcelo, *Sociedad y teoría de sistemas*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Excerpta No. 8, marzo de 1997.

RITZER, George, *Teoría sociológica contemporánea*, México, Mc Graw Hill.

SALAZAR Vargas, Carlos, *Las políticas públicas*. Santafé de Bogotá: Javegraf, 1999.

TAMAYO, Manuel, *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.

TALANCÓN Escobedo, Jaime, *El Estado de la trata de personas*, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM. p.328.

TOFFLER Alvin, *El shock del futuro*. Plaza y Janes, Barcelona.

VELAZCO, María, *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*. Artículo.

VEDUNG, Evert, *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1997.

Hemerografía

LAMAS, Martha, “La perspectiva de género” *Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE*. Revista.

JOAN VENDRELL, Ferré, “La masculinidad en cuestión”, *Revista Nueva Antropología social*, Revista de Ciencias Sociales número 61, septiembre 2002.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Código Penal del Estado de Tlaxcala.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas.

Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal.

Ley para prevenir la Trata de Personas en el estado de Tlaxcala.

Legislación Internacional

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas.

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional.

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional.

Conferencia Mundial de Viena 1993, en materia de Derechos Humanos.

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.

Marco Internacional de acción para la aplicación del Protocolo contra la Trata de personas.
Manual para la lucha contra la trata de personas Programa Mundial contra la trata de personas.

Otros documentos

Manual para la lucha contra la trata de personas: Programa mundial contra la trata de personas. New York, Naciones Unidas. 2007.

Centro Fray Julián Garcés, Tejiendo vida digna. Octavo informe CFGJ, México 2010.

Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Informe del año 2012 Perspectivas OCDE: México, reformas para el cambio.

Documento, Organización de Estados Americanos, *Legislación, Políticas públicas y Programas Nacionales contra la trata de personas*.

Documento Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México un ejercicio de acceso a la información 2010 -2013.

La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) 9vo informe. Estudio sobre los hábitos de los internautas en México. México 2013.

Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012.

Plan nacional de desarrollo 2013-2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.

Programa de Trabajo “Prevención en materia de trata de personas” Instituto Nacional de las mujeres.

Programa de atención a mexicanos en el exterior víctimas de trata de personas. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Programa de Identificación para la Atención de las Víctimas de Trata de personas. Secretaría de Salud.

Programa de difusión sobre el delito de trata de personas en el marco de la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Programa de grupos de auto ayuda para niñas, madres en situación de calle víctimas de trata. Comisión Nacional de Seguridad.

Páginas de internet

- http://www.dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=875:da-inicio-mariana-zorrilla-de-borge-a-la-campana-corazon-azul&catid=38:notas&Itemid=54
- <http://ceidas.org/inicio/quienes-somos/item/499-mexico-contrala-trata-de-personas.html>
- <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>
- http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2011/BH_Cancun.html
- http://dif.qroo.gob.mx/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=300:intensifica-dif-quintana-roo-acciones-de-campana-corazon-azul&catid=38:notas&Itemid=54
- www.Unidoshacemosladiferencia.com.mx
- <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/REPORTE%20FINAL%20TRATA%20DE%20MUJERES.pdf>
- http://sistemas.tlaxcala.gob.mx/tramites/html_tramite.php?recno=210
- http://www.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=342:se-suman-ong-a-lucha-del-gobierno-de-tlaxcala-contrala-trata-de-personas&catid=42:boletines
- <http://www.presenciaenpuebla.com.mx/puebla/noticias/puebla/a-nivel-nacional-unifican-trabajo-para-combate-a-la-trata-de-personas>
- http://mujer.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=16
- <file:///C:/Users/neo/Downloads/Documento-Trata-ONC-.pdf>. P31
- http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/comision_interinstitucional_para_prevenir_y_erradi
- <http://fundacionreintegra.org.mx/tag/dif/>
- <http://www.tratadepersonas.com.mx/tratamx.html>
- <http://www.croc.org.mx/nt/nota.php?id=327>

- <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/trata-y-trafico-de-personas/>
- <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/Tlaxcala/tlax01.pdf>. P108
- http://mujer.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=16
- <file:///C:/Users/neo/Downloads/Documento-Trata-ONC-.pdf>. P31
- Documento“Latratadepersonas”[file:///C:/Users/neo/Documents/Documento%20de%20trata%20en%20tlaxcala/-+Trata+de+personas+\(noticias+compiladas+a+2012dic\).pdf](file:///C:/Users/neo/Documents/Documento%20de%20trata%20en%20tlaxcala/-+Trata+de+personas+(noticias+compiladas+a+2012dic).pdf)
- http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174063&fecha=06/01/2011.
- <http://rehue.csociales.uchile.cl/rehuehome/facultad/publicaciones/Excerpta/Excerpta8/>.
- http://www.unodc.org/documents/data-and-lysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf
- Departamento de Estado de los Estados Unidos.<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013>
- https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/estudio_habitos_internet_2013.pdf
- http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositorio=&PHPSESSID=e501f33799babaa6f9e29d9538a54f29
- *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012. Resumen Ejecutivo.* Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf
- http://mujer.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=16
- http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/comision_interinstitucional_para_prevenir_y_erradi
 - http://www.normateca.gob.mx/Archivos/32_D_2617_17-01-2011.pdf