



Centro de Estudios Internacionales

ENTRE CÓDIGOS DE BARRAS: LA TRATA DE PERSONAS

Tesis que presenta

RAFAEL ALBERTO RUIZ GONZÁLEZ

para obtener el título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Directora de tesis:

DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO

México, Ciudad de México, Junio de 2016

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a mi directora de tesis, la Dra. Ana Covarrubias, por todo el apoyo que me brindó a lo largo de este proyecto, por el tiempo invertido y sus valiosos comentarios. A los profesores dictaminadores de esta tesis, sin duda sus observaciones enriquecieron esta investigación. A todos mis profesores de El Colegio de México y a la Institución en sí, gracias.

A mis amigos – dentro y fuera del COLMEX – a *Mordor* y *Mordor Reloaded*, la solidaridad y las risas, las frustraciones y los desvelos, la confianza y el apoyo, gracias por compartir todo eso conmigo. Ahora continuemos con más aventuras.

Finalmente a mi familia: a mi padre y hermano, tres quedamos, pero más unidos que nunca, gracias por su apoyo, cariño y por sostenerme cuando estoy por caer; a mi madre, te fuiste muy pronto, pero todo lo que me enseñaste y una gran parte de ti siempre estará conmigo, sé que en las buenas y en las malas, tendré tu amor desde arriba.

Gracias a todos.

ÍNDICE GENERAL

Prefacio	06
Introducción	07
I. Análisis sobre la apertura de derechos humanos en el sistema internacional	20
Los derechos humanos en el sistema internacional	21
Análisis teóricos sobre los derechos humanos como un tema global	24
Redes de cabildeo e influencia	27
Los actores transnacionales	29
Los Estados dentro de las organizaciones internacionales.....	31
El modelo de la espiral para la promoción de los derechos humanos	33
Consideraciones finales	36
II. De esclavitud a <i>trata</i>: un recuento histórico	38
La evolución del delito	39
La Convención para “humanos”	43
Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Palermo	47
Patrones recurrentes	49

Las fases del negocio	49
Contextos de vulnerabilidad	50
La complicidad social	51
Feminización de la <i>trata</i>	52
Nichos familiares	54
Violencia y poder	55
La concepción de víctima y victimario	56
Un tipo diferente de red de influencia	58
El nuevo proceso en la defensa de los derechos humanos en México: ¿Del compromiso al cumplimiento?	59
Un cambio tardío: las concesiones del PRI	61
Del tricolor al blanquiazul: rupturas y continuidades	63
Entre el olvido y la continuidad: una estrategia complicada	65
La <i>trata</i> en México	70
Consideraciones finales	71
III. El proceso de <i>socialización</i> en México para el combate a la trata de personas	74
Los frentes de la <i>trata</i> en México	76
La familia y las relaciones sociales	77
La industria del sexo	81
¿Frentes olvidados?	81
El comienzo de la <i>socialización</i> en México	83
La trata de personas durante el sexenio de Vicente Fox	83

La trata de personas durante el sexenio de Felipe Calderón	88
La evolución legislativa: la nueva Ley General contra la Trata de Personas	100
El crimen organizado: el ATN (in)visible	105
Consideraciones finales	112
IV. La política exterior multilateral de México para el combate a la trata de personas	115
El activismo de México dentro de organizaciones internacionales	116
Las propuestas de México en la Convención de Palermo	116
La Organización Internacional del Trabajo	118
La Campaña <i>Corazón Azul</i>	120
La Organización de los Estados Americanos	124
La Organización Internacional para las Migraciones	127
Los ATN dentro y fuera del Estado	130
Consideraciones finales	138
Consideraciones finales de la investigación	140
Bibliografía	144

ANEXOS

PREFACIO

Entre 2000 y 2012, la apertura democrática y el respeto por los derechos humanos fueron pilares importantes para la agenda interna e internacional en México. En los diversos estudios académicos consultados, encontré contrastes en los argumentos sobre qué tan “real” fue ese respeto. En esta investigación quise profundizar particularmente en un tema: la congruencia entre la protección a los derechos humanos y el combate a la trata de personas en el país durante los años señalados. Un problema viejo con nombre nuevo y aunque difícil de medirlo, se tienen algunas consideraciones sobre su impacto en el país:

- a) Decenas de miles de personas son víctimas de *trata* al año.
- b) El crimen organizado lidera las principales redes de *trata* que se unen a un mercado transnacional ilícito que recauda alrededor de 32 mil millones de dólares al año.
- c) Desde los altos mandos de la burocracia interna y empresarios hasta la persona más común puede ser víctima o victimario de *trata*.
- d) Durante ese período se promovió con mayor rigor un discurso de Estado de protección a los derechos humanos.

El propósito de la siguiente investigación es analizar las iniciativas y los logros del gobierno de México – con base en acciones concretas y un discurso de promoción de los derechos humanos – en el combate a la trata de personas.

INTRODUCCIÓN

“¿No le da miedo que la maten?, inquirió. Le respondí con una pregunta: ‘¿Y a usted?’. ‘Que me maten no tanto, que me hagan sufrir, la verdad sí’, confesó. Sonreímos levemente y nos despedimos con un apretón de manos. Aquella fue la última vez que lo vi con vida”.

Lydia Cacho a Nemesio Lugo Félix, Secretario Técnico de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Sancionar el Tráfico y la Trata de Personas¹

LA TRATA DE PERSONAS ES UNA REALIDAD OSCURA, temible. Cuando se habla de ella, un funcionario puede ser asesinado, una periodista torturada y orillada a esconderse, reduciendo las posibilidades de que cientos, miles o millones de víctimas sean liberadas. En México hay *trata*. De esta afirmación parte mi investigación, aunque medirla ha sido uno de los retos más grandes de las últimas administraciones, pues también ha significado entrar en un territorio difuso, opaco y difícil de entender.

La *trata* no es exclusiva de México, sino que puede considerarse como un fenómeno mundial, de susurros, temor y vergüenza; la *trata* es de ignorancia e incertidumbre; histórica, con raíces profundas, de la cual se prefiere muchas veces no hablar o pretender que no sucede: *ignorance is bliss*, algunos dirán, aquellos que temen lidiar con esta realidad, quienes no pueden darle solución o quienes se benefician de ella.

Hoy, el *ser humano* es – literalmente – el tercer negocio ilícito más rentable del mundo:² esclavitud, explotación sexual, venta de órganos, matrimonios forzados, turismo

¹ Lydia Cacho, *Esclavas del poder: un viaje al corazón de la trata sexual de niñas y mujeres en el mundo*, México, Grijalbo, 2013, pp. 158- 159.

sexual, entre otras actividades ilegales producen, anualmente en todo el mundo, alrededor de 32 mil millones de dólares mediante 12 millones de víctimas según la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Quienes se benefician de este negocio han sido capaces de transgredir las leyes, protocolos y convenciones internacionales acordadas con el objetivo de erradicar este delito, así como a las autoridades y leyes de cada Estado, recibiendo pocas o nulas sanciones (salvo en algunas excepciones), de tal manera que los riesgos de practicar este negocio pueden ser mínimos comparados con las utilidades.

Ésta es una actividad, negocio, crimen, violación, incluso un “estilo de vida” muy complejo que evoluciona de acuerdo a la heterogeneidad de las exigencias de la demanda: la víctima no lo es sólo por su color de piel, no es por ser “blanco”, “negro” o “amarillo”; tampoco se limita al sexo, ni a las características físicas de las personas; tampoco por su carácter o la falta de éste; no es el tipo de sangre o la edad, la salud, sino que puede ser todo esto y más. Hablar de *trata* es referirse a víctimas concebidas como “productos”, como “cosas” afines a los gustos y “necesidades” de un consumidor particular. La *trata* no es sólo la esclavitud moderna, es también un proceso por el cual un humano convierte – o más bien destruye – a otro humano en una mercancía.

Hay muchos estudios y análisis académicos sobre el tema, pero que ahondan sólo en generalidades o son muy parecidos entre sí. De éstos, sin embargo, es muy importante destacar el entendimiento de *trata*. En busca de facilitar la lectura y ser coherente en las ideas a desarrollar, recurriré a la definición oficial, establecida dentro de la ONU en el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (también llamada Convención de Palermo):

² Después del tráfico de armas y drogas, según la Organización de las Naciones Unidas.

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.³

También, es esencial distinguir *trata* de *tráfico* para evitar malinterpretaciones, pues son dos actividades distintas: “por tráfico se entiende la facilitación de un cruce de fronteras sin cumplir los requisitos legales o administrativos con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro de orden material”.⁴ Aunque son dos conceptos estrechamente relacionados, y el *tráfico* puede terminar en *trata*, tienen objetivos, consecuencias e incluso sanciones diferentes.

Al adherirse a la Convención de Palermo en el año 2000, México prácticamente hizo suya esa definición de trata de personas e incorporó su esencia en la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* de 2007 y posteriormente sirvió de base para su sucesora de 2012. Ambas leyes fueron producto de un esfuerzo considerable del Estado para combatir esta actividad desde el marco legal y cuyo trabajo incluyó, directa e indirectamente, a funcionarios públicos, académicos y miembros de la sociedad civil, sobre todo de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Tras la alternancia democrática al cambiar de siglo, la coyuntura nacional e internacional favoreció que el tema cobrara mayor relevancia bajo el liderazgo del

³ Fernanda Ezeta (ed.), *La trata de personas: aspectos básicos*, México, OIM, 2006, p. 19.

⁴ *Ibid.*, p. 20.

Partido Acción Nacional (PAN), que intensificó sus esfuerzos por los temas relacionados a la protección de los derechos humanos como una muestra de la consolidación democrática en el país, listo para dar la bienvenida al siglo XXI, desprendiéndose de antiguas prácticas y tradiciones del régimen priista. Así, en el ámbito internacional comenzó a reconocerse el esfuerzo de México por no sólo vincularse a diversos instrumentos internacionales sino por acatar las normas y compromisos vinculados a éstos en su legislación nacional sobre protección de DDHH.

Sin embargo, fue complicado para los gobiernos azules, inexpertos en la silla presidencial, cubrir con todas las expectativas – nacionales e internacionales – sobre la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, lo que llevó a incongruencias en ciertos momentos entre el discurso avanzado y progresista de los funcionarios públicos con la práctica y los resultados. Esto pudo deberse a que nuestro país trataba de insertarse en una dinámica global donde los DDHH ya habían sido incorporados desde décadas anteriores y ya estaban incluidos en las agendas de cooperación bilateral y multilateral entre Estados (principalmente democráticos), organismos regionales e internacionales y actores de la sociedad civil que poco a poco lograron participar e influir en esta dinámica.

Durante gran parte del siglo XX, varias millas ya se habían recorrido en el terreno de los derechos humanos en el ámbito internacional, mientras el México priista demostró un perfil discreto al hablar o actuar sobre éstos, y aunque gradualmente se cambió la posición nacional, sobre todo durante los últimos gobiernos de este partido (en especial con el presidente Ernesto Zedillo), representó un proyecto muy ambicioso para los gobiernos panistas responder, homogeneizar y dar coherencia a las prácticas y reformas nacionales con base en las exigencias y compromisos internacionales, de tal forma que el

cambio drástico en las iniciativas de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón no siempre pudo expresarse tanto en los resultados como en los discursos. Por ejemplo, en el caso de la trata de personas, los cambios positivos más evidentes sucedieron a partir del segundo período panista, es decir, seis años después de que México se comprometiera a respetar e implementar la Convención de Palermo.

A lo largo de esta investigación, la principal pregunta que responderé es: ¿en qué medida los gobiernos panistas, apoyados en un discurso progresista sobre la protección de los derechos humanos, consiguieron implementar una estrategia con resultados favorables para erradicar la trata de personas? Aun cuando me centraré en el período de 2000 a 2012, considero importante incluir como antecedente los esfuerzos de México sobre el tema desde finales de los años noventa, dentro y fuera del país.

Con base en lo anterior, el argumento principal que defenderé es que, por un lado, el discurso se ha concretado eficientemente en cuanto al fortalecimiento jurídico: se promulgaron dos leyes para combatir la trata (una en 2007⁵ y otra en 2012), además de sus respectivas reformas, y se modificaron los códigos penales de las entidades federativas. También se crearon instituciones para prevenir y combatir este flagelo, se lanzaron campañas de información y concientización tanto en zonas urbanas cuanto rurales – incluso en algunas marginadas y más pobres del país – con especial atención en las regiones fronterizas. Finalmente, los gobiernos de los tres niveles brindaron apoyo logístico y de personal para la atención a los daños físicos y psicológicos de las víctimas, ocasionalmente con asistencia internacional.

⁵ El Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en especial de Mujeres y Niños fue una guía fundamental para la formulación de esta Ley.

Sin embargo, las estimaciones de *trata* no se redujeron considerablemente, por lo que hubo una incongruencia entre discurso y práctica debido a la dificultad de sancionar o castigar a quienes cometen este delito y a ejecutar las herramientas legales e institucionales que se instauraron, por lo que no se concretó efectivamente el discurso pro-derechos humanos en cuanto a la captura, detención y sanción de los principales responsables de *trata*, entre ellos miembros de redes del crimen organizado nacional, internacional y transnacional, funcionarios coludidos, empresarios e incluso personas ordinarias que recurren a esta actividad por problemas económicos, falta de recursos, educación o razones socioculturales. Tampoco se han desarrollado programas efectivos a largo plazo de seguimiento o de reinserción social para víctimas.

La magnitud del problema que representa la trata de personas varía de acuerdo al país del que se esté hablando y en esta investigación espero encontrar respuestas que ayuden a comprender esa magnitud en nuestro país, además de que hablar de *trata* en un ámbito más amplio – regional o internacional - me dificultaría llegar a conclusiones más específicas, pues cada país tiene su propia circunstancia y sería fácil caer en sesgos metodológicos y analíticos, considerando que si la información de sólo un país sobre el tema no siempre es confiable, la de toda una región o el mundo lo es menos.

Justifico la elección del caso por las siguientes consideraciones: 1) México es reconocido internacionalmente como un país “puente” entre diversas regiones por su peculiar valor geoestratégico; es decir, representa una conexión para el flujo migratorio de América Latina y América del Norte, así como para la expansión de mercados internacionales por su acceso al Pacífico, Atlántico y Caribe. Sin embargo, hay mercancía que no es controlada dentro de estos mercados como las drogas, las armas y las personas.

Esta condición geoestratégica, el “México-puente” representa una oportunidad para los *tratantes* – o aquellas personas que practican la *trata* – para internacionalizar el negocio: “de México para el mundo”, haciéndolo muy atractivo y redituable para redes del crimen organizado o personas comunes, quienes pueden comerciar humanos fácilmente al sudeste asiático, Europa, Estados Unidos, el Caribe o viceversa. 2) México no es sólo un país de exportación o de tránsito, no se limita a ser un puente, pues también es un territorio atractivo en el que la *trata* se ha expandido en diversas áreas: fronteras, puertos, playas, zonas comerciales, centros financieros, así como por el hecho de que en nuestro país es popular hablar de “criaderos” para la *trata*, es decir, zonas vulnerables donde fácilmente se puede obtener la oferta, el producto o la persona, así como para la formación de *tratantes*. Las posibilidades para la *trata* interna y externa en México son realmente amplias. 3) Como ya mencioné, tras la alternancia democrática de 2000, los gobiernos panistas comenzaron un activismo contundente en su agenda política interna y exterior relativo a la protección de los derechos humanos, fortaleciendo su participación dentro de organizaciones regionales e internacionales, y vinculándose con otros actores como las ONG (nacionales e internacionales) por lo que valdría la pena analizar qué tanto ese compromiso con el tema, expresado en discursos de distintos funcionarios de los tres niveles de gobiernos logró durante ambos sexenios.⁶ 4) Finalmente, escogí el caso mexicano para entender la gravedad de la situación que atraviesa mi país y cómo podría contribuir para mejorarla.

¿Cómo combatir entonces un problema que tiene diversos frentes? En México, aun cuando no es posible obtener números exactos, en 2001 se estimó que 16 mil mujeres

⁶ No pretendo hacer un análisis general de la situación de derechos humanos en el país, sino sólo de la trata de personas.

jóvenes eran explotadas sexualmente mediante redes de inmigración, personal militar, policiaco y de empresarios,⁷ lo cual sólo es un estimado por los casos que se conocen, permaneciendo ocultos otros. Este negocio puede ser realmente evidente o “cotidiano” como ver a una sexoservidora en una esquina con maquillaje exagerado y zapatillas que no le calzan para aparentar más años, pero en otras ocasiones la *trata* puede darse de forma clandestina, como los casos de extracción de órganos sin consentimiento, el trabajo o los matrimonios forzados, entre otros.

Debe entenderse que la *trata* es un crimen silencioso, traumático y que estigmatiza a las víctimas, por lo que es común que quienes logran escapar no se sientan capaces de hablar al respecto o de hacer una denuncia, fortaleciendo o prolongando su situación de “víctima”, aun cuando ya no sea objeto de *trata* literalmente. Esto representa un límite para muchas investigaciones, entre ellas la mía, pues la falta de testimonios o de información relevante en estos testimonios no ayuda a la construcción de datos confiables sobre la magnitud del problema. Incluso las organizaciones internacionales con mayor experiencia en el tema (como la ONU) se valen de muestras focalizadas, de entrevistas o pequeños trabajos de campo, para luego usar esa información en una visión más amplia, global y representativa.

Además, es importante destacar que cualquier persona puede ser víctima o victimario, desde un padre que vende a su hija a cambio de ganado, hasta empresarios o políticos corruptos como agentes relacionados con redes nacionales o internacionales de, por ejemplo, explotación laboral o sexual, lo que sugiere la gran cantidad de implicados en esta actividad, de recursos e intereses de por medio que impiden la construcción de

⁷ Marisa Ugarte B., Laura Zárate y Melissa Farley, “Prostitution and Trafficking of Women and Children from Mexico to the United States”, *Journal of Trauma Practice*, 2004, núm. 3, p.149.

datos o estimaciones confiables sobre *trata*. Todo está relacionado: no hay datos o estudios confiables sobre los números reales de las víctimas porque la investigación puede llegar a la muerte. En cada libro, artículo o documento oficial que revisé hay pocas caras y nombres de quienes cometen el delito, hay más suposiciones o generalidades y eso es porque señalar a los responsables es pasar un umbral que pocos quieren o pueden. La historia puede reconstruirse con base en las declaraciones de la víctima o de los pocos tratantes detenidos; sin embargo, comprobarla es un riesgo que va más allá del entendimiento del académico o del funcionario que necesita investigar, pues es adentrarse en todo el peligro de la *trata*.

Los intereses económicos, materiales, la fortaleza de las redes de *trata* por sus lazos con personalidades o funcionarios públicos de alto mando, inversionistas, o por corrupción, hace que el estudio tenga límites claros y que las cantidades y los culpables sean meramente especulaciones, sin certeza. Es estar consciente que al estudiar la *trata*, se está estudiando una actividad fuera de la ley, por lo que el investigador, académico o periodista se enfrenta a criminales. Llega un punto en el que la “verdad” es costosa y la investigación o se detiene o toma otras rutas. A lo largo de la tesis recurriré a este tipo de muestras, que si bien se valen de técnicas informales, son parte de una metodología que despierta el interés para seguir investigando sobre el tema.

Además del aspecto estadístico, otro obstáculo en esta investigación, que de igual manera lo comparte con otras investigaciones, es el simple entendimiento de la definición de *trata*, pues ésta puede resultar ambigua y complica el análisis: es una definición que intenta cubrir muchos rubros o posibilidades sobre lo que se concibe como este delito; sin embargo, no es tan clara en la medida que incluye otros conceptos como esclavitud,

fraude, prostitución, abuso de poder y vulnerabilidad. Entonces, para entenderla se tienen que identificar estos otros conceptos, que se prestan a interpretaciones, pero considerando que los Estados, organizaciones internacionales, ONG y otros actores la usan como referencia en sus estudios y es su base para combatirla, es prudente apegarse a ella. Por la amplitud del concepto, no obstante, se ha comenzado a estudiar desde distintos enfoques: de derechos humanos, periodístico, violencia, género, migración e incluso desde la salud. Esta heterogeneidad de perspectivas ha nutrido el entendimiento del tema; sin embargo, también ha representado problemas debido a que la mayor parte de estos estudios ha optado por una perspectiva de género que fácilmente feminiza el tema y en ocasiones se concibe sólo a la mujer como víctima, y aunque en efecto es la más afectada, cuando se toma en cuenta que son millones de víctimas a nivel mundial (y miles en el caso de México), que los hombres sean ignorados o excluidos representa un grave problema para el entendimiento de la *trata* y para su combate, después de todo el término es *trata de personas*, mas no de mujeres.⁸ No obstante, debido a la disponibilidad de información, me centraré más en las víctimas femeninas e infantiles. También, algunos argumentos son débiles o complicados de fundamentar o evidenciar, de tal forma que es común recurrir a la especulación – una herramienta a veces útil, a veces no.

En cuanto a las fuentes que utilizaré a lo largo de esta investigación, las primarias consistirán en archivos oficiales de organizaciones regionales e internacionales y sus protocolos, así como leyes y trabajos de campo, discursos oficiales de distintos funcionarios de gobierno, entre otros; y algunas secundarias como libros, artículos

⁸ Posteriormente explicaré la evolución del término de trata de blancas a trata de personas. La principal diferencia es que, precisamente, el primero se refería sólo a mujeres, mientras que el segundo no.

académicos y notas periodísticas, con la intención de fortalecer los argumentos y hacer uso de evidencia útil para el desarrollo del tema.

Finalmente, sobre el cuerpo de la tesis, en el primer capítulo desarrollé aspectos generales del proceso de apertura internacional sobre derechos humanos, recurriendo a distintos análisis teóricos útiles como el surgimiento de redes de cabildeo e influencia, el papel de actores transnacionales, y el *modelo de la espiral* de Kathryn Sikkink y Thomas Risse, que será el referente teórico más importante para mi investigación.

Posteriormente, en el segundo capítulo expondré una descripción histórica general sobre la trata de personas: su evolución, consecuencias y la importancia de combatirla. La *trata* es una de las actividades más antiguas de la civilización, sin embargo, no siempre fue concebida como tal, ni tampoco como un problema, crimen o delito, sino al contrario: era un derecho de algunos la posesión de otros, era parte de los usos y costumbres de ciertas sociedades, era un tema de idiosincrasia, cultural. En este capítulo, entonces, se resaltarán los cambios en las percepciones sobre el tema. En la segunda parte, retomaré argumentos teóricos expuestos para entender el proceso de México de aceptación y adaptación al régimen internacional de derechos humanos desde los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo, durante la alternancia democrática y los años posteriores hasta el fin del período del presidente Calderón. Argumentaré que México transitó de una etapa de aceptación de críticas nacionales e internacionales sobre temas relacionados con la protección de los DDHH, a una de un compromiso retórico y, hasta cierto punto llevado a la práctica, pero que encontró problemas que lo frenaron.

En el tercer capítulo expondré algunas de las acciones más relevantes que desplegó el gobierno para combatir la trata de personas, como el refuerzo de su

legislación y la creación de instituciones acompañadas de un discurso de compromiso con el tema. Es importante destacar que el sexenio del presidente Fox hubo menos esfuerzos que el de Calderón, y paradójicamente el primero tuvo mejores críticas que el segundo. Este capítulo es muy importante para entender el problema de México, las fortalezas y debilidades del Estado en el combate a la trata de personas. Sin embargo, no pretendo encontrar respuestas sobre cómo terminar con esta actividad, sino qué se ha logrado tras los cambios en la agenda nacional e internacional sobre la protección a los derechos humanos en materia de trata de personas. Aunque éste es el principal capítulo que defenderá los argumentos de la tesis, es necesario señalar que no está exento de la especulación, pues resulta complicado acceder a cierta información, sobre todo de la influencia del crimen organizado u otros actores involucrados en el tema, o del papel de personas de renombre que fomentan este crimen e incluso de instituciones corruptas que obstaculizan la efectividad de las leyes, de los instrumentos internacionales o de ambos.

En el cuarto capítulo expondré brevemente la participación de nuestro país en organizaciones internacionales como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como su colaboración con actores transnacionales para combatir la *trata*. Finalmente, tras una investigación de las acciones internas y externas del país durante los doce años, concluiré que el trayecto que ha recorrido el país no ha terminado y aunque se hicieron leyes e instituciones para combatir la trata, hay problemas en su ejecución que impiden constar resultados sustanciales para la erradicación de la *trata*. Durante doce años, México comenzó un proceso de armonización entre los compromisos internacionales y los nacionales que permitió grandes avances contra este delito, demostrando congruencia

con las declaraciones positivas relativas a la protección de los DDHH, pero la incapacidad de lograr disminuir la *trata* con las nuevas herramientas, también demostró que la implementación de la estrategia contra este delito no funcionó como se hubiera deseado.

I. ANÁLISIS SOBRE LA APERTURA DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La promoción de normas sobre derechos humanos en el mundo al aceptar declaraciones, tratados, acuerdos y la opinión mundial es muy importante para demostrar la responsabilidad de las naciones dentro de la comunidad global. Sin embargo, estos instrumentos no garantizan que la nación instituya los mecanismos legales necesarios para asegurar los derechos humanos en primer lugar o para reforzar leyes adoptadas sobre estos. La propagación de derechos humanos por el mundo implica más que sólo ampliar el número de Estados que firman tratados o incorporan la protección de estos derechos en sus sistemas legales. Aunque estos acuerdos son importantes en la medida que demuestran la aceptación formal del Estado-nación de los derechos humanos como una norma, y pueden comenzar a socializarla, la verdadera globalización de éstos es la proliferación de la idea de que existen, que los gobiernos no deben violar los derechos de sus habitantes y que deben protegerlos.

Christopher Marsh y Daniel P. Payne¹

EL DERECHO INTERNACIONAL (DI) HA EVOLUCIONADO rápidamente. El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de un nuevo orden global en el que se comenzó a otorgar mayor importancia a temas relativos a la aceptación y protección de los derechos humanos, al punto de ser considerados como uno de los pilares fundamentales del DI. Dentro y fuera de organizaciones internacionales, y como parte de las agendas bilaterales y multilaterales entre los Estados, los derechos humanos encontraron su lugar.

En este capítulo desarrollaré brevemente la inclusión de temas relacionados con la protección de los DDHH en el sistema internacional a partir de 1945, con atención a características generales de su aceptación. Por lo anterior, resultarán de gran utilidad los análisis teóricos de algunos constructivistas como Margaret Keck, Kathryn Sikkink,

¹ Christopher Marsh y Daniel P. Payne, "The Globalization of Human Rights and the Socialization of Human Rights Norms", *Brigham Young University Law Review*, núm. 8, 2007, p. 665.

Thomas Risse, Stephen Ropp y Jonas Tallberg, entre otros. Considero que esta información es valiosa para entender, posteriormente, cómo un tema como el de la trata de personas comenzó a tomar importancia en el ámbito internacional y al interior de los Estados (México incluido), demostrando una retroalimentación entre ambos niveles para atacar un mismo problema que transgrede a los derechos humanos.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Tras el trauma experimentado en la Segunda Guerra Mundial, y la fundación de la ONU, el 10 de diciembre de 1948 fue adoptada en la Asamblea General la *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH)*, que enumera aquellos derechos que por consenso fueron considerados básicos para el ejercicio de la vida plena y con dignidad² de todos los seres humanos, lo que promovió un nuevo lenguaje y herramientas para dialogar y cooperar globalmente, fortaleciendo la paz y el desarrollo.

Durante los siguientes setenta años, los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores no estatales han desarrollado progresivamente un régimen internacional de derechos humanos, el cual ha crecido, se ha hecho más complejo y legítimo con el tiempo. Puede decirse que gran cantidad de países (o probablemente todos) en cada región del mundo ha ratificado numerosos tratados sobre DDHH, reconociendo la validez de las normas internacionales de estos derechos.³

²A lo largo de los 30 artículos se enumeran los diferentes derechos que toda persona, “sin distinción alguna por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición” goza por el hecho de ser humana. Véase “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Arts. 2-28), <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 30 de mayo de 2015.

³Alejandro Anaya, Héctor Núñez y Alfo F. Ponce, “International Organizations as Normative Agenda Setters: Social Influence and Reputation in the Effects of the International Human Rights Regime”, *CIDE*, núm. 255, 2015, p. 3.

Aunque la definición de *derecho humano* continúa evolucionando constantemente, en términos generales puede entenderse como todas “las garantías esenciales para que podamos vivir como seres humanos. Sin ellos no podemos cultivar ni ejercer plenamente nuestras cualidades, inteligencia, talento y espiritualidad”.⁴ Respetar la *DUDDHH*, no obstante, ha representado un reto complicado, considerándose más una utopía o aspiración.

La cooperación y negociación para el establecimiento de normas internacionales de derechos humanos ha fluido, pero el camino no se ha trazado fácilmente, pues diferentes ideologías y la contraposición de intereses de índole político, económico o incluso cultural ha obstaculizado el compromiso de cada Estado por velar y proteger estos derechos. La sociedad civil ha tenido un papel muy importante (ya sea organizada en movimientos o en ONG nacionales e internacionales), aunque ha sido expuesta a la represión y sometimiento por parte de los Estados, los cuales, muchas veces, han priorizado, priorizan o continuarán priorizando otras agendas sobre la de los DDHH. Cabe destacar que en la Guerra Fría, además de que los derechos humanos fueron un estandarte que definía las características fundamentales del bloque democrático que encabezaba Estados Unidos, en ocasiones se evidenció la contraposición de la agenda de DDHH con otras como la seguridad o el desarrollo militar y económico, de tal forma que el interés en estos derechos se difuminaba en ciertas coyunturas, en ciertos lugares.⁵

⁴ “La ONU y los derechos humanos”, www.un.org/es/rights/overview/, consultado el 22 de febrero de 2015.

⁵ Tal fue el caso de la ocupación de Estados Unidos en Japón durante los primeros años tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Aunque es cierto que durante ese período, el gobierno estadounidense facilitó recursos económicos a Japón para el proceso de reconstrucción, en los cuales se incluyó a las ciudades de Hiroshima y Nagasaki, para Estados Unidos era mucho más conveniente mantener relativamente desorganizadas y calladas ambas ciudades mientras investigaban todas las consecuencias de las bombas, en espera de evitar movimientos de protestas y condenas que pudieran manchar su reputación

Algunos movimientos sociales de 1968 en América y Europa⁶ principalmente, representaron un punto importante para el desarrollo de los derechos humanos, y aunque varios de éstos fueron reprimidos, también han sido considerados como parteaguas en la historia de los DDHH por su carácter pacifista en busca de libertades individuales, de igualdad de razas y por la paz internacional. Incluso la ONU declaró ese año como el *Año Internacional de los Derechos Humanos*.

La segunda mitad del siglo pasado también dio lugar a la formación de organismos importantes para la defensa de los DDHH, tales como el Comité de Derechos Humanos; el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y la Corte Penal Internacional, entre otros. Esta última se ha considerado como un modelo innovador de responsabilidad penal a la que los Estados se han comprometido colectivamente para sentenciar a individuos responsables de violar derechos humanos.⁷

Debido a la relevancia que el tema de protección a los DDHH ha cobrado progresivamente, activistas, académicos, teóricos, periodistas e incluso legisladores han contribuido con una variedad de publicaciones que analizan por qué y cómo los derechos

como nuevo líder internacional. Los gastos a Hiroshima y Nagasaki, entonces, se concentraron más en la infraestructura y no en políticas de asistencia social.

⁶ Durante este año se llevaron a cabo varios movimientos que demostraban inconformidades (especialmente de sectores de la población joven de varios países) sobre temas relacionados con el autoritarismo y cambio de régimen de gobierno, el estancamiento económico, condiciones laborales, libertad de expresión, entre otros. Algunos de estos movimientos fueron: el movimiento de los derechos civiles de la población afroamericana en Estados Unidos; las revueltas por la muerte de Marthin Luther King; el movimiento estudiantil de Alemania; el mayo francés; la Primavera de Praga; la oposición en Estados Unidos a la Guerra de Vietnam; la oposición a la continuidad del régimen de Francisco Franco en España y a Jorge Pacheco Areco en Uruguay; y el movimiento estudiantil que culminó en la matanza de Tlatelolco el 2 de octubre en México, entre otros.

⁷ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: from commitment to Compliance*, Edinburgo, Cambridge University Press, 2013, p.3. La Corte Penal Internacional (1998) es un tribunal de justicia internacional cuyo objetivo es juzgar a las personas considerando su participación en crímenes como el genocidio, de guerra o de lesa humanidad, sin importar su nacionalidad.

humanos han logrado insertarse en el ámbito normativo internacional y que complementan o fortalecen iniciativas internas de los Estados.

En el siguiente apartado ahondaré en algunos estudios que tratan de entender la apertura de los Estados – interna e internacionalmente – hacia temas de derechos humanos, considerando que aunque es común que el proceso de cambio comience con algún propósito instrumental o estratégico de los gobiernos debido a presiones de actores o grupos de presión locales, internacionales o transnacionales, el proceso raramente continúa sólo por estas presiones.⁸

ANÁLISIS TEÓRICOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN TEMA GLOBAL

En las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales no es fácil explicar o justificar la apertura o aceptación de los derechos humanos por parte de los Estados. El *Realismo político* es una de estas teorías que establece, en términos generales, la coexistencia de Estados en un mundo anárquico sin una ley superior capaz de constreñir sus acciones, de tal forma que cada Estado – soberano y considerado como un actor racional unificado – busca maximizar sus intereses según sus recursos.⁹

Algunas de las bases de esta teoría han sido tomadas de pensadores clásicos como Thomas Hobbes,¹⁰ y desarrolladas por otros más contemporáneos como Hans Morgenthau. Para el *Realismo*, la apertura a reformas y políticas en favor de los derechos

⁸ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Edimburgo, Cambridge University Press, 1999, p. 10.

⁹ Los cuales pueden ser económicos, militares, políticos, diplomáticos, geográficos, etc.

¹⁰ En el *Leviatán*, Thomas Hobbes escribe acerca de una “condición natural de la humanidad” antes de las leyes y el Estado, en un mundo pobre y salvaje, en que los humanos, aunque iguales y libres de actuar como desearan, eran egoístas y se encontraban en una constante búsqueda por lograr sus intereses, al tiempo que sobrevivían. Aun cuando ésta no es una teoría de relaciones internacionales, hay quienes han tratado de extrapolar algunas de estas características humanas hacia los Estados, especialmente los seguidores del realismo. En Thomas Hobbes, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

humanos es más probable cuando éstas sirven a los intereses de países más poderosos o superpotencias,¹¹ para legitimar ciertas acciones o conseguir fines más particulares.

Esta teoría, aunque suficiente por algún tiempo para explicar el ajedrez internacional, no presenta argumentos muy contundentes para explicar ciertos eventos, nuevas tendencias y la cada vez más evidente inclusión de temas vinculados con “valores en común” de una sociedad “global” que matiza a la anarquía internacional – particularmente en temas de protección o promoción de los DDHH – y es entonces que comenzaron a sobresalir otras alternativas teóricas, que consideran un espectro más amplio de actores que influyen en la construcción de una política internacional.

Hedley Bull es uno de los principales exponentes de la *Escuela Inglesa*, una corriente diferente al *realismo* que describe un mundo, en efecto, sin ley superior a la soberanía estatal, pero donde hay normas y valores compartidos que permiten la cooperación y coexistencia entre Estados que buscan evitar el conflicto armado lo más que se pueda, y que forman parte de una sociedad: “vivimos en una sociedad internacional cuando, con base en intereses y valores comunes, los Estados se conciben a sí mismos vinculados por un conjunto de reglas en común que norman las relaciones de unos con otros y que se comparten al trabajar por instituciones comunes”.¹²

La *Escuela Inglesa* ha sido relativamente popular entre académicos e investigadores de ciencias sociales, pues permite entender por qué los Estados cooperan más allá de argumentos sobre intereses económico-militares o por maximizar utilidades; otorga una complejidad aún mayor al estudiar “valores”, y sus exponentes dan un papel

¹¹ Alejandro Anaya, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, núm. 1, 2009, pp.38-39.

¹² Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 13.

preponderante a las organizaciones regionales e internacionales, legitimando su existencia por la necesidad de resolver problemas en común entre Estados.

Hablar de derechos humanos dentro de esta sociedad internacional tiene más sentido al aceptar que hay valores compartidos. En ella interactúan los Estados entre sí de manera bilateral y multilateral en organizaciones regionales e internacionales, o bien en foros o encuentros informales, pero algunos estudios que posteriormente mencionaré han ido más allá para preguntarse sobre cuál debería ser la participación y qué tanto influyen, además de los Estados, las ONG y otros actores de la sociedad civil dentro y fuera de estas organizaciones e incluso de los Estados, lo que es novedoso y representa importantes retos para analizar.

Es entonces que recurriré a ciertos análisis constructivistas para explicar el interés en temas de DDHH por parte de los Estados y organizaciones internacionales, así como la influencia de actores no estatales en el tema. Keck y Sikkink explican que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos que fueron acordados a partir del término de la Segunda Guerra Mundial brindaron una base normativa común sin precedentes, pero que no tenían una “supervisión internacional” efectiva que lograra captar la atención del público sino hasta que las organizaciones de activistas de derechos humanos adoptaron dichos asuntos.¹³ Es interesante pensar a estos actores como los policías o jueces informales que presionan a los Estados para que cumplan con sus compromisos en los dos ámbitos, nacional e internacional, pero ¿qué tan efectivo ha sido esto? En las siguientes secciones describiré a grandes rasgos algunos de los canales y

¹³ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, *Foro Internacional*, núm. 158 (4), 1999, p. 416.

métodos mediante los cuales diferentes actores promocionan e influyen en la consolidación de temas sobre DDHH en las agendas en ambos niveles.

Redes de cabildeo e influencia

Keck y Sikkink construyeron el concepto de *red transnacional de cabildeo e influencia* para explicar la interacción y participación de actores o grupos de presión que trabajan coordinadamente a través de fronteras en favor de un asunto particular y que se mantienen unidos por un discurso común, por valores compartidos y por un gran número de intercambios de información y servicios. Estas redes predominan en los ámbitos donde los valores desempeñan un papel esencial y la información es complicada de conseguir por canales oficiales o institucionales de los Estados.¹⁴ Las redes transmiten ideas que se discuten en debates políticos, presionan por fomentar regímenes internacionales y vigilan el cumplimiento de normas y reglas internacionales para influir en la política interna y externa de los Estados o lograr un objetivo más específico.¹⁵

Como complemento a los análisis de Keck y Sikkink, hay quienes consideran que la noción de red es más una herramienta útil para analizar la complejidad de las relaciones sociales en los ámbitos locales, nacionales, internacionales y transnacionales. El estudio de las redes (sin importar su tamaño o alcance) puede considerarse como un acercamiento a los papeles que diferentes actores o grupos de presión desempeñan en una

¹⁴ *Ibid.*, p. 405.

¹⁵ “las redes son formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales (...) las redes tienen pies más ligeros que las organizaciones jerárquicas (empresas) y son aptas para situaciones en las que se requiere de información confiable. (...) Algunos de los principales actores que pueden hallarse en las redes de cabildeo e influencia son: sectores de organizaciones intergubernamentales, regionales e internacionales; ONG nacionales e internacionales; sectores de las ramas ejecutiva o parlamentaria de los gobiernos; fundaciones privadas; iglesias; sindicatos; intelectuales y medios de comunicación”. En *ibid.*, p. 412.

sociedad, los cuales, por su variedad y manera de sobreponerse, pueden entrelazarse y ser realmente muy complejos.¹⁶

En el ámbito de los DDHH, ciertas ONG transnacionales como *Amnistía Internacional* o *Human Rights Watch* han tenido un papel importante en la promoción de estas redes: en la década de 1970 comenzaron reuniones periódicas con representantes de ciertos gobiernos proactivos en el tema, con la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Subcomisión para la Protección de las Minorías, para elaborar informes y estrategias que aceleraran la labor de defensa de estos derechos en todas las regiones del mundo, considerando las particularidades, condiciones y obstáculos de cada una.¹⁷ Definir *red transnacional de cabildeo e influencia* contribuye a analizar una dinámica de la política internacional que teorías tradicionales de las RI solían ignorar (o que eran un tema secundario), en la que se reconoce una interacción más constante entre sociedades y Estados, con una retroalimentación que influye en la formulación de esta política.

Aunque los Estados siguen siendo los actores que, literalmente, negocian y acuerdan en el nivel internacional, con *las redes de cabildeo e influencia* se comprende cómo actores dentro del Estado pueden tener aliados fuera del mismo y cómo usan sus recursos para interactuar, actuar y alterar el marco normativo con el cual se formulan las políticas internas e internacionales.¹⁸

Los actores que constituyen estas redes pueden ser desde ONG, partes de burocracias, empresas privadas, hasta periodistas, académicos, especialistas o literatos, entre otros. Todos estos, además, también pueden participar en la conformación de los

¹⁶ María Eugenia Ramírez Parra y Joel Heredia, “Instituciones y Redes Delictivas”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Aspectos Sociales y Culturales de la Trata de Personas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, pp. 156-157.

¹⁷ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, art. cit, p. 417.

¹⁸ *Ibid.*, p. 428.

regímenes internacionales de diversos temas en la medida que desde hace ya unas décadas su papel dentro de organizaciones regionales e internacionales ha crecido progresivamente, de tal forma que tratados, protocolos o convenciones que dan forma a la norma internacional de, por ejemplo los derechos humanos, puede ser influida por estos actores, también llamados transnacionales (ATN).

Los actores transnacionales

Desde hace algunos años, en ciencias sociales surgió el término de ATN para referirse a las partes o sectores que pueden conformar a las *redes de cabildeo e influencia* o actuar sin necesidad de una red, pero que no precisamente representan o son parte del Estado y cuyos fines y acciones trascienden fronteras. Entre estos actores se destacan asociaciones partidistas, organizaciones religiosas, fundaciones filantrópicas, sindicatos, empresas, corporaciones multinacionales, o algunos más abstractos como “movimientos sociales”. Mientras las *redes de cabildeo* implican la interacción e interrelación de todos éstos (o sólo de algunos), los ATN por sí mismos pueden actuar sin la necesidad de involucrarse en una red. Bajo este término, hay quienes intentan determinar las circunstancias bajo las cuales estos actores influyen en la toma de decisiones dentro de las organizaciones internacionales, regionales y Estados o en el *policy making* nacional e internacional.

En la literatura sobre los ATN puede encontrarse que los canales por los que éstos actúan son más eficientes si están implicados Estados democráticos (o que transitan hacia la democracia), pues los ATN intentan ampliar su espectro de participación en la toma de decisiones dentro de organizaciones internacionales y los Estados para reducir el déficit democrático y promover una mayor coherencia entre los ámbitos nacional e

internacional. La lógica detrás de este proceso es que el mundo constantemente se moldea por ideas y normas compartidas sobre un “apropiado modo de gobernar”, de tal forma que los Estados y las organizaciones adoptan ciertos procedimientos y prácticas no por intereses egoístas, sino porque es “lo correcto”¹⁹ y en tal sentido se vuelven más incluyentes y permiten una participación más abierta en favor de la heterogeneidad de actores que cooperan (o se oponen) a ciertas prácticas del Estado.

Los intereses y preocupaciones de los ATN, entonces, son escuchados y tomados en cuenta para definir ciertas tendencias en las agendas de los países y las organizaciones (como en la de los derechos humanos). Por ejemplo, la *Coalición para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en especial Mujeres y Niñas* (CATW por sus siglas en inglés) y su sede en América Latina y el Caribe (CATWLAC) ha tenido un papel activo en las reuniones anuales de la Convención de Palermo sobre trata de personas, en especial abogando en contra de la promoción de la legalización de la prostitución. En los documentos finales de las conferencias anuales de esta Convención, que recopilan las decisiones acordadas y la ruta a seguir para los siguientes años, la mayoría de las Partes constantemente reflejan conjuntamente un lenguaje en favor de la posición de la CATWLAC, por lo que en estos documentos no hay referencias a la promoción de la legalización de la prostitución, pese a las iniciativas de algunos Estados de incluir alguna en ese sentido como una medida eficiente para combatir la trata de personas.

¹⁹ Jonas Talberg, Theo Sommerer, Theresa Squatrito, y Christer Jönsson (eds.), *The Opening up of international Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. p. 41.

Los Estados en las organizaciones internacionales

Dentro de las organizaciones internacionales, las negociaciones derivan en acuerdos y recomendaciones que se espera que los Estados acaten como muestra de su compromiso por resolver asuntos en común y como resultado se refuerza un vínculo entre lo internacional y nacional. En la práctica, y dependiendo del tema, hay Estados que cumplen en mayor o menor medida con esos acuerdos y recomendaciones. Como brevemente expuse al inicio de este capítulo, hay teorías de RI que argumentan que hay un mundo anárquico – con o sin valores en común – que no tiene una ley suprema por encima de los Estados. Se favorece la coexistencia, más realmente nadie es “amigo del otro” y, sin embargo, en ocasiones es evidente que aunque no hay tal ley, los Estados tienden a acatar las directivas establecidas por el Derecho Internacional: algunos estudios han demostrado que es común que las recomendaciones y observaciones de las organizaciones internacionales hacia los Estados promueven, impulsan o detonan reformas en sus marcos legales internos y al desarrollo de ciertas iniciativas de políticas como si se tratase de un tipo de “presión desde arriba”²⁰ o como comúnmente se refiere al señalamiento y la exposición del comportamiento del país en determinado tema.

Hay argumentos que intentan explicar el porqué los Estados aceptan los mandatos de las organizaciones internacionales, entre ellos, uno de los más aceptados por distintos análisis teóricos es que éstas contribuyen a moldear la reputación de los Estados, sobre todos de aquellos que pueden ser considerados como “nuevas democracias” y que por lo tanto se interesan en obtener credenciales internacionales y mejorar su reputación, de tal forma que sean vistos o apreciados como “buenos miembros de la comunidad”, que

²⁰ Alejandro Anaya, Héctor Núñez y Alfo F. Ponce, art. cit., p. 4.

actúan de acuerdo a las expectativas de los otros miembros de los grupos a los que pertenecen.²¹

Así, por ejemplo, adherirse o ratificar a tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos puede tener resultados positivos para los Estados, que se traduzcan en beneficios directos o indirectos para su desarrollo, es decir, en una posibilidad de incrementar la inversión extranjera directa, beneficios militares, o de ayuda humanitaria.²²

Sin embargo, también es posible que mientras aumenta la percepción de los Estados de que su reputación mejora, comienza a disminuir la valoración de sus ganancias adicionales, de tal manera que los Estados que tienen relativamente mala reputación valorarán más esas ganancias que los países reconocidos como democracias consolidadas. Con base en este argumento, los Estados menos democráticos (o que transitan hacia la democracia) tenderán a ajustar más sus compromisos normativos con las organizaciones que los Estados más democráticos, pues sus ganancias esperadas son más altas. Es plausible suponer también que los Estados más democráticos reciben menos críticas de los órganos internacionales de derechos humanos (pues se supone incurren en menores violaciones a estos derechos), de tal manera que su necesidad de colocar en contrapesos su reputación por medio de los cambios en sus agendas es menor.²³

Aun con estas suposiciones, sería demasiado simplista afirmar que la búsqueda de la reputación es el único factor – o el más importante – para que los Estados se comprometan a cumplir las recomendaciones de las organizaciones, ya sea en temas sobre derechos humanos o en otros. Además, aceptar el compromiso y cumplirlo es

²¹ *Ibid.*, pp. 6-7.

²² *Ibid.*, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 8.

diferente a decir que los ajustes internos sobre DDHH serán suficientes para derivar en una absoluta aceptación y respeto hacia ellos,²⁴ lo que representa un problema más serio. Dependiendo de las acciones de los Estados para lograr esa aceptación, éstos pueden ser ubicados en diferentes etapas.

El modelo de la espiral para la promoción de los derechos humanos

Sikkink y Risse desarrollaron el *modelo de la espiral* para analizar bajo qué condiciones y por medio de qué mecanismos los Estados reaccionan ante las acciones de otros actores o grupos de presión para transitar de una negación o reticencia e indiferencia hacia las violaciones de los derechos humanos a un compromiso y, posteriormente, al hábito o la costumbre de protegerlos.²⁵

Este modelo consta de cinco etapas donde las acciones del Estado sobre el tema evolucionan: de la *represión* transita a la *negación*, luego a las *concesiones estratégicas*, la *jerarquía normativa* y, por último, al *comportamiento congruente*. Avanzar en cada una de las etapas implica que el Estado tiene un compromiso más sólido y contundente por respetar los derechos humanos.

La primera etapa, *represión*, implica que las posibilidades de los actores internos de exponer a los Estados sobre violaciones a los derechos humanos que cometa o que se cometen bajo su jurisdicción son mínimas o nulas, y quienes se aventuran a intentarlo – organizados o no – son reprimidos.²⁶ La *negación* se da cuando la oposición interna sobre cierto tema es muy débil o incipiente como para presionar al régimen, pero con el apoyo

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

²⁵ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights*, *Op. Cit.*, p. 5.

²⁶ Encarcelados, desaparecidos o asesinados.

de algunos actores internacionales, logra establecer canales de comunicación con ellos para recibir apoyo y descalificar ciertas acciones del Estado, el cual comienza a aceptar el diálogo por la presión internacional, pero generalmente negando las acusaciones. En la etapa de *concesiones estratégicas*, los Estados se muestran más tolerantes al diálogo en ambos niveles y realizan ciertas acciones que legitiman los movimientos o demandas sobre protección a los derechos humanos, aunque esto generalmente con un propósito instrumental como apaciguar disidencias, movimientos violentos o mejorar la imagen hacia el exterior (la reputación). La cuarta etapa o *jerarquía normativa*, se refiere a que ya hay una estrategia estatal definida para la protección de los DDHH, en la que se promueve la cooperación con organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Por último, transitar a la quinta etapa o *comportamiento congruente* es donde los autores de *la espiral* concuerdan que se encuentra el obstáculo más grande y que se vincula a lo que en el segmento anterior mencioné sobre aceptar un compromiso y respetarlo. La quinta etapa supone que ya hay una práctica deliberada del Estado para la protección de los derechos humanos, pero que además se ha dado un cambio de comportamiento en la sociedad que apoya la estrategia del Estado y de sus instituciones en la protección de los DDHH,²⁷ es el último paso para una retroalimentación entre el Estado, sus agencias de gobierno, su sociedad y la sociedad internacional.

Es importante destacar que este modelo no supone que siempre habrá un progreso del Estado en este tema, pues sus acciones pueden avanzar o retroceder en las etapas de *la espiral* e incluso se reconoce que lograr el *comportamiento congruente* es un reto muy complicado y que puede no ser permanente (esto porque hasta el momento ningún Estado ha sido ubicado como parte de esta etapa). Para el final de *la espiral*, modificar el

²⁷ En *ibid.*, pp. 5-7.

comportamiento, incluido el de toda la sociedad del país, requiere de esfuerzos significativos como reformas institucionales profundas en el ámbito cognitivo y cultural de ésta. Llevar a cabo cambios normativos o legales para obtener bonos en reputación y dar una mejor impresión es definitivamente más fácil que modificar el comportamiento.²⁸ Es entonces que un límite del modelo es precisamente su incapacidad para establecer líneas sobre cómo transitar, particularmente, de la cuarta a la quinta etapa.

Al interactuar el Estado con otros actores como las organizaciones internacionales o la sociedad civil – más allá de usarlos como mecanismos de legitimidad y realmente cooperar en un tema como la protección de los DDHH – y de lograr la quinta etapa, es por lo que el modelo resulta innovador y de gran utilidad, pues da pie a un proceso por el que normas internacionales son interiorizadas o implementadas en el ámbito nacional y las cuales facilitan o permiten cambios necesarios de identidades, intereses y comportamiento social que promuevan la protección de los derechos humanos; un proceso de *socialización* interna.²⁹ El modelo continúa en evolución y aunque hay algunos estudios que logran adaptarlo a países con un sistema político diferente a las democracias, es precisamente en los países democráticos o que están transitando hacia la democracia donde ha resultado más efectivo, pues el Estado cede un margen de acción más amplio a otros actores que se interesan por los DDHH.

Una contribución teórica importante del *modelo de la espiral*, que fortalece otros análisis, es la consideración de que la difusión de normas internacionales en el área de derechos humanos depende generalmente del establecimiento y de la sostenibilidad de

²⁸ Alejandro Anaya, Héctor Núñez y Alfo F. Ponce, art. cit., p. 7.

²⁹ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights, Op. Cit.*, p. 11.

redes entre actores internos y transnacionales, que influyen en la opinión pública e incluso en gobiernos al intentar cambiar sus estructuras internas sobre este tema.³⁰

El *modelo de la espiral* se nutre de los otros análisis teóricos explorados; de hecho, no podría explicarse sin la existencia de redes de cabildeo o del involucramiento de ATN para exponer temas sobre DDHH. Cada una de estas propuestas teóricas se encuentra relacionada y será más evidente una vez que utilice algunos de sus argumentos para desarrollar sobre el combate a la trata de personas en México de 2000 a 2012, con atención a los logros y obstáculos en este combate, derivados de una estrategia nacional (o falta de ella) de protección a estos derechos involucrando al Estado, organizaciones internacionales y ATN.

A lo largo de esta investigación, el *modelo de la espiral* será el análisis teórico más importante y se complementará con los otros ya mencionados. Aunque es complicado encasillar a un Estado en una determinada etapa, sobre todo en un tema tan amplio como los DDHH, al menos en cuanto a la trata de personas argumentaré que durante los períodos panistas, nuestro país logró transitar por la segunda, tercera y cuarta etapa del modelo utilizando un discurso sobre la necesidad de proteger los DDHH y acciones concretas para respaldarlo.

CONSIDERACIONES FINALES

Tras la Segunda Guerra Mundial comenzaron a crearse diversos instrumentos y órganos internacionales para promover la paz y seguridad mundial, lo que influyó en el surgimiento de regímenes de promoción de los derechos humanos como una parte importante del nuevo orden global. Durante las siguientes décadas, los Estados fueron

³⁰ *Ibid.*, p. 5.

adhiriéndose a estos instrumentos y órganos al igual que se expandió la cooperación con actores no estatales, lo que para algunas teorías de Relaciones Internacionales implicó una concepción diferente de sociedad internacional más heterogénea.

El interés en temas de DDHH era más evidente en los países democráticos, por lo que la conducta de un país – su apoyo o simpatía – hacia una agenda más inclusiva de estos derechos podía definir el bloque al que pertenecía o al que querría pertenecer durante la Guerra Fría. A lo largo de la segunda parte del capítulo, expuse los principales análisis teóricos que utilizaré en adelante para fundamentar mis argumentos. Los Estados pueden transitar por ciertas etapas en su compromiso con los DDHH, que aunque no son estáticas y el proceso tampoco es unidireccional, explican por qué se han logrado insertar en la agenda de cooperación internacional, regional, bilateral e interna de los Estados. Mi intención es proponer que en un tema particular dentro del estudio de los derechos humanos, la trata de personas, nuestro país transitó hasta la penúltima etapa de *la espiral* y que aunque fue un gran avance y un claro ejemplo de *socialización* interna de las normas internacionales, no fue lo suficiente para resolver el problema de transgresión de estos derechos.

II. DE ESCLAVITUD A *TRATA*: UN RECUENTO HISTÓRICO

Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la Ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas.¹

LA TRATA DE PERSONAS ES UN NEGOCIO CON HISTORIA, que sólo desde las últimas décadas ha cobrado mayor relevancia como un problema que debe combatirse con rigor; la *trata* es un problema viejo con nombre nuevo,² complicada de entender y dimensionar pues ha demostrado diversas caras durante siglos y se ha adaptado según los contextos y las exigencias de su demanda. Hoy es un crimen de alcance transnacional, es decir que las fronteras entre países se rompen y los involucrados – los tratantes o las víctimas – pueden encontrarse en diversas partes del mundo conectados por este negocio, con intermediarios diversos, muchas veces virtuales.

Según la ONU y el Departamento de Estado de EEUU, en todo el mundo hay aproximadamente 246 millones de niños y niñas que trabajan, de los cuales cerca de 171 millones lo hacen en condiciones de peligro como minas o en actividades relacionadas con la manipulación de productos químicos y pesticidas; alrededor de 5.7 millones en diferentes tipos de servidumbre, 1.8 millones en la prostitución o pornografía, entre otros.

¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, *prefacio*.

² Fernanda Ezeta (edit.), *La trata de personas: aspectos básicos*, México, OIM, 2006, p.9.

Tan sólo en América Latina y el Caribe, 17.4 millones de niños y niñas que trabajan corren el riesgo de caer en este tipo de actividades.³

LA EVOLUCIÓN DEL DELITO

La *Trata de personas* es un concepto relativamente nuevo; la *esclavitud* y la *trata de blancas* son dos de sus principales antecedentes y su evolución es compleja, pues no siempre se concibió como un problema, ya que la posesión de “alguien” fue legítima por siglos. El entendimiento del problema ha sido lento, no termina de concretarse y por tanto continúa cobrando innumerables víctimas en el camino. La esclavitud evolucionó de acuerdo con el contexto y tiempo, y sus justificaciones se basaron en aspectos económicos, políticos, culturales y legales. Una definición simple – pero que explica su esencia – es la pertenencia de un individuo a otro mediante un modo particular de control.⁴ La esclavitud es una cara de la *trata*, pero la “pertenencia” y el “control” son características presentes en sus diferentes formas.

Los africanos, asiáticos e indígenas americanos explotados durante los períodos de colonización fueron esclavos diferentes de lo que hoy se conoce como *trata* en la medida que la esclavitud fue legal, no se percibía como un crimen pese a las terribles condiciones de vida a las que eran sometidos los esclavos. Los colonos ejercieron su derecho de “pertenencia-control” privando a aquellos sujetos de su humanidad. Las esclavas eran desarraigadas de sus hogares y comerciadas como mano de obra,

³ María Rita Cornejo, “Análisis Jurídico Comparativo”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Comisión de Equidad y Género – cámara de diputados, 2009, pp. 41-42.

⁴ Stanley L. Engerman, “Slavery at Different Times and Places”, *The American Historical Review*, núm, 115, 2000, p. 480.

servidumbre y, en la mayoría de las veces, como objetos sexuales.⁵ Los hombres, por su parte, hacían trabajos pesados, eran sometidos a experimentos médicos o se les extirpaban órganos. Legalmente, esta situación terminó con la abolición de la esclavitud, que fue un proceso paulatino que comenzó en el siglo XVIII, mas los actos de esclavitud continuaron: no fue sino hasta mediados del siglo XIX cuando ciertos países, principalmente de Occidente, comenzaron a formular políticas con respecto a actividades relacionadas como la prostitución, no tanto en beneficio de las afectadas, sino en torno a controles migratorios para prevenir la propagación de enfermedades de transmisión sexual.⁶ El tabú y los prejuicios, no obstante, no recaían en los consumidores, sino en la oferta, en las continuamente explotadas víctimas (tabú y prejuicios que hoy continúan).

Sin embargo, a finales del siglo XIX e inicios del XX, conforme fueron formalizándose acuerdos migratorios y comerciales, y mediante la continua evolución del Derecho Internacional, fue mucho más fácil comprobar que el comercio transfronterizo de prostitutas se sostenía en gran parte por ciertas prácticas de secuestros, engaños y coerción donde se veían involucradas mujeres blancas (europeas y americanas),⁷ y de allí el concepto *trata de blancas*, que fue reconocido como una amenaza para estructuras tradicionales como la familia y sus valores.

Usar el calificativo de “blancas” resultaba realmente inapropiado por su carácter exclusivo, segregacionista, cínico y racista, al considerar que africanas, asiáticas, gitanas e indígenas americanas, entre otras, no eran víctimas de *trata*. El término era explícito sobre quién podía considerarse víctima y por tanto fue usado durante gran parte del siglo

⁵ Fernanda Ezeta, *Op. Cit.*, p. 9.

⁶ Marti Lehti y Kauko Aromaa, “Trafficking for Sexual Exploitation”, *Crime and Justice*, núm. 1, 2006, p. 134.

⁷ Fernanda Ezeta, *Op. Cit.*, p.10.

XX. También, al referirse a las “blancas” se tenía la intención de ironizar que éstas estaban siendo esclavizadas como durante siglos lo habían sido (y en algunos lugares todavía continuaban siendo) los negros, por lo que algo tenía que hacerse en su favor.⁸ Claro, el escándalo era suficiente como para prestar atención a cómo denominar a las mujeres de otras razas que sufrían de la misma suerte. Cabe destacar, además, que el fenómeno se vinculaba con la prostitución, la cual era aceptada socialmente. No obstante, por lo menos este concepto tuvo valor jurídico y sirvió para fortalecer algunas iniciativas abolicionistas de la prostitución, considerada una forma de esclavitud de la mujer, y otorgó herramientas importantes para los incipientes movimientos feministas.⁹

Aun cuando se sustituyó el término de *trata de blancas* a finales del siglo XX por el de *trata de personas* para hacerlo más incluyente, es común que hoy se siga asociando primordialmente con la explotación sexual y que por costumbre el término de *trata de blancas* no esté en desuso. La transición de un concepto al otro, los principales diálogos y discusiones han tenido lugar dentro del marco de ciertas convenciones y sesiones de los órganos de la ONU.

En el historial institucional y legal sobre el tema, fue con movimientos abolicionistas y feministas de finales del siglo XIX y principios del XX, con la Conferencia Internacional de París de 1902, en la que se aprobó el Acuerdo Internacional Relativo a la Represión de la Trata de Blancas (un acuerdo básicamente europeo). Posteriormente, en 1910 se aprobó el Convenio Internacional para la Represión de la

⁸Flérida Guzmán Gallangos, “La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostrros Diversos, Op. Cit.*, p. 248.

⁹Elaine Pearson, *Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas*, Bogotá, Alianza Global contra la Trata de Mujeres, 2003, p. 32.

Trata de Blancas.¹⁰ En ambos casos, la agenda iba dirigida hacia el problema que representaba, por un lado, la falta de un control sobre el negocio de la prostitución ligado a las enfermedades de transición sexual y por otro, a la injusticia que sufrían las mujeres (blancas) al verse sometidas a una actividad de tal naturaleza en contra de su voluntad. En 1919, con la Convención de *Saint Germaine* se pretendió combatir la *trata* por tierra y mar. Fue con el surgimiento de la Sociedad de Naciones cuando el tema dejó de ser primordialmente europeo y continuó globalizándose durante este período y tras el nacimiento de la ONU.¹¹

A principios de la década de los noventa, el auge en la discusión de los temas relacionados con los derechos humanos promovió que el tema de la *trata* se incorporara como parte de éstos y en tal sentido, en la Conferencia de Derechos Humanos en Viena de 1993, se determinó que la *trata* era, en efecto, una violación a los DDHH fundamentales. Tres años más tarde se efectuó el primer diagnóstico mundial sobre *trata* en el marco de la Asamblea General y se resolvió combatirla con un instrumento internacional que llamara al compromiso de todos los países miembros de la organización para elaborarlo.¹²

¹⁰ Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., pp. 249-250.

¹¹ Algunos ejemplos son: La Convención sobre la Trata de Esclavos de 1926; El Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de 1933; la Declaración Internacional de los Derechos Humanos de 1948 ya con la ONU; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena de 1949 en el que se hizo distinción entre la prostitución forzada y la voluntaria y sobre éste se siguió trabajando en las décadas siguientes. En *Ibid.*, pp. 255-257. El Anexo I presenta la lista de instrumentos relacionados con la trata durante el siglo XX.

¹² Sadot Sánchez Carreño, “Legislación nacional contra la trata de personas”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostros Diversos, Op. Cit.*, pp. 158-159.

LA CONVENCION PARA “HUMANOS”

Con base en esa exhortación, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 53/111¹³, comenzó el diálogo para la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y posteriormente de sus dos protocolos complementarios: uno para *prevenir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niños y otro contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*.¹⁴ La Convención y su protocolo sobre *trata* es el instrumento más importante para el combate a este negocio y para su formación se estableció un Comité compuesto por más de 100 países para elaborar el borrador de la Convención, que fue terminado en octubre de 2000 y adoptado sin voto en la AGONU el 15 de noviembre del mismo año. Del 12 al 15 de diciembre de 2000, 147 países firmaron la Convención de Palermo (México incluido), que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003,¹⁵ y el protocolo contra la *trata* el 25 de diciembre del mismo año, representando un parteaguas en la historia de la trata de personas. La Convención de Palermo concilió necesidades de la *comunidad internacional*¹⁶ con normas para combatir un problema que años atrás se había concebido como una práctica comúnmente aceptada.

Si bien en la introducción de la tesis mencioné la definición que esta Convención establece de trata de personas (y que es la más aceptada hasta la fecha), considero que vale la pena recordarla: Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el

¹³ Adoptada el 9 de diciembre de 1998 durante su 53ª sesión.

¹⁴ Posteriormente se incluyó el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego.

¹⁵ Al cumplirse el nonagésimo día después del depósito del cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados, cumpliendo así con el Artículo 38.1 de la Convención.

¹⁶ La “comunidad internacional” se ha convertido en un término al que se recurre frecuentemente en discursos o declaraciones de políticos, funcionarios de Estado, diplomáticos y académicos. Hoy día la “comunidad internacional” se utiliza más como hábito sin reflexionar su posible significado. En David C. Ellis, “On the Possibility of “International Community”, *International Studies Review*, núm. 1, 2009, pp. 2-3.

traslado, la acogida, o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos 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.¹⁷

Esclavitud, *trata de blancas* y luego trata de personas. La definición de Naciones Unidas actualmente se encuentra en vigor y es la referencia para los estudios más consolidados sobre el tema. El consenso jurídico sobre lo que es *trata* es uno de los logros más importantes de la ONU, considerado como el primer gran paso para desarrollar estrategias en contra de esa actividad. Los avances han sido lentos, y aunque la definición del problema es un primer paso, aún hay mucho que trabajar en la búsqueda por erradicar todas las caras de este negocio.

Uno de los problemas más criticados sobre esta definición es que se le ha tachado de insuficiente: algunos críticos del Protocolo de Palermo sobre trata de personas argumentan que éste subsume casi todas las formas de migración ilegal dentro de *trata*, de tal forma que aquellos migrantes que se involucran en trabajo sexual pueden considerarse *tratados* bajo esta definición,¹⁸ lo que es erróneo, pues si no hay privación de libertad ni coerción, difícilmente puede considerarse como una actividad relacionada con la *trata*. Así, una de las dificultades para combatirla es que se confunde fácilmente

¹⁷ Fernanda Ezeta, *Op. Cit.*, p.19.

¹⁸ Smriti Rao y Christina Presenti, “Understanding Human Trafficking Origin: a Cross-Country Empirical Analysis”, *Feminist Economics*, núm. 2, 2012, p. 234.

con otras actividades: hay quienes consideran a la *trata* como *tráfico* de personas,¹⁹ que aunque están conectadas, la primera incluye un daño a la persona mucho más complejo. Como mencioné en la introducción, el *tráfico* se entiende por “la facilitación de un cruce de fronteras sin cumplir los requisitos legales o administrativos con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro de orden material”,²⁰ es decir, implica una transacción entre dos partes que se ven beneficiadas (a menos que no haya el consentimiento de la persona traficada, cuando entonces sí sería *trata*) y tiene un inicio-final más visible.

Además de estas malinterpretaciones, otro obstáculo para usar la definición de *trata* es que al componerse de gran variedad de actividades como el rapto, fraude, engaño, prostitución, diversos tipos de esclavitud, pareciera que todas aquellas que impliquen coerción de una persona a otra, y donde la primera obtenga cierta ganancia a costa de la segunda, puede considerarse *trata*. Esto supone serios problemas metodológicos, pues ¿cómo medir un fenómeno que incluye tantas variantes, cada una de ellas con distintas interpretaciones? ¿Qué es engaño, qué es poder, cuáles son esos diversos tipos de esclavitud? ¿Cómo entender algo que se presta a tantas interpretaciones? No pretendo establecer que estos obstáculos sean deliberados, ni que la definición de la ONU sea producto de un desinterés de las partes que la formularon, pero sí hacer explícito que tiene imperfecciones sobre las cuales es necesario trabajar.

Además de las ambigüedades de la definición y aplicarla adecuadamente se vuelve más complicado en la medida que toda la serie de delitos englobados bajo *trata* son de difícil acceso en cuanto a información: “la dificultad en obtener datos confiables

¹⁹ Principalmente por las traducciones literales del inglés: *trafficking in persons*. Sin embargo, “tráfico” sería “*smuggling*” en inglés.

²⁰ Fernanda Ezeta, *Op. Cit.*, p.20.

se debe a la naturaleza oculta del crimen, el desarrollo desigual de los esfuerzos anti trata en los niveles nacionales y estatales y por la ausencia de órganos gubernamentales dedicados exclusivamente a recaudar información sobre el tema”.²¹ Para eliminar estos obstáculos, sin embargo, se ha tratado de hacer categorías concretas sobre los “negocios” que implican *trata*, y que por tanto deben penalizarse: laboral, sexual, falsas adopciones, servidumbre, militar, tráfico de órganos y prácticas esclavistas.²²

Pese a los obstáculos mencionados, el reconocimiento de los retos y problemas que representa la *trata* en la esfera internacional y sus consecuencias directas sobre las personas, a sus vidas, hace de esta Convención una demostración del compromiso de la sociedad internacional con el tema de protección a los DDHH y explicita la necesidad de estandarizar conceptos y estrategias para lograr resultados concretos en beneficio de todas las personas. Palermo se enfoca en tres caras de la delincuencia organizada transnacional (tráfico de armas, de migrantes y trata de personas) que se interrelacionan, y en ese sentido la misma Convención propone unir esfuerzos globales para combatirlas.²³

El Protocolo es enfático en la necesidad de, además de legislar, llevar a cabo otro tipo de esfuerzos como la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, lo que ha sido uno de los objetivos más complicados para gran parte de los países dispuestos a seguir con las disposiciones de la Convención debido a que no sólo se trata de instruir a la persona según su cargo, sino de hacerla entender, reconfigurar sus valores

²¹ Anchalee Panigabutra-Roberts, “Human Trafficking in the United States. Part I State of the Knowledge”, *Behavioral & Social Sciences Librarian*, núm. 3, 2012, pp. 140.

²² Ver Anexo II para el desglose de cada una de estas actividades.

²³ Los propósitos del Protocolo son, en términos generales: 1) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, las niñas y los niños; 2) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y 3) promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. Para el Protocolo relativo a la trata de personas de la Convención de Palermo véase Anexo III.

y su código de ética, de tal manera que ejercer la ley no se preste, por ejemplo, a actos de corrupción o incompetencia. Lamentablemente, en repetidas ocasiones, es la educación – o la falta de ella – los valores, costumbres o tradiciones lo que determina hasta dónde el funcionario hará cumplir la ley, si aceptará o no sobornos o será cómplice en el delito.

Uno de los obstáculos más importantes de la Convención es que su carácter vinculante no garantiza su aplicación: los Estados que la han ratificado adquirieron un compromiso por hacerla cumplir, por legislar internamente tomando en cuenta sus disposiciones, pero para quienes no las acatan, tampoco hay sanciones concretas, por lo que se queda en la “palabra” o “voluntad” del Estado, en su reputación, que respeten o no la Convención, más que en resultados prácticos. Por ejemplo, mientras en México la explotación sexual a cualquier persona se castiga entre 15 y 30 años de prisión,²⁴ otro país puede castigarla con sanciones económicas o lapsos simbólicos en prisión, lo que debilita el alcance de la Convención al no proveer estándares internacionales comunes en, por lo menos, el ámbito de la sanción.

PRIMERA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN DE PALERMO

Una vez entrada en vigor la Convención, su artículo 32 establece la celebración periódica de una Conferencia de las Partes con el mandato de examinar la evolución en la implementación de la Convención y sus protocolos, para continuar modificándolos según las nuevas exigencias internacionales que surjan respecto de las amenazas y consecuencias de las actividades relacionadas con la delincuencia organizada.²⁵

²⁴ Artículo 13 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.

²⁵ Artículo 32, Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus Protocolos Adicionales.

La cooperación entre Estados, organizaciones regionales, internacionales y de la sociedad civil, sobre todo en intercambio de información y asistencia en inteligencia, capacitación y apoyo legislativo, es esencial para el funcionamiento de la Convención y, en tal sentido, en los trabajos y sesiones de cada Conferencia se lleva a cabo un diálogo entre cada uno de estos actores, con el fin de llegar a acuerdos comunes respaldados por las voces especializadas en los temas tan complejos de la delincuencia organizada transnacional, lo que, además, contribuye a la promoción de la universalidad y transparencia dentro de los trabajos de la Convención.

Así, durante la Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención (Viena, del 28 de junio al 8 de julio de 2004), se adoptaron las reglas de procedimiento (como muchos instrumentos de la ONU), que reflejan los diferentes papeles que cada actor involucrado puede desempeñar, y aunque los Estados Parte²⁶ son los que disfrutan de más derechos y exclusividad en ciertos ámbitos relevantes como la toma de decisiones, cada vez la presencia y margen de acción de actores no estatales es más evidente: el artículo 17 de este Reglamento establece que las ONG pueden participar en las Conferencias como observadores, es decir, sin derecho al voto ya sea en decisiones sustanciales o procedimentales. Sin embargo, las ONG y otros representantes de la sociedad civil (fundaciones, empresas, asociaciones, etc.) pueden asistir a las sesiones plenarias, hacer pronunciamientos durante éstas y recibir documentos oficiales de la Conferencia.²⁷

²⁶ Aquéllos que además de firmado, también han ratificado la Convención de Palermo.

²⁷ Artículo 17: participación de las Organizaciones No Gubernamentales, *Reglamento de procedimiento*, Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus Protocolos Adicionales, 26 de febrero de 2004.

El simple hecho de poder discutir junto con los Estados refleja que la voz de estos actores es significativa pues, dependiendo de su habilidad de negociación, pueden formar coaliciones o lazos sólidos con los Estados, y aunque no están facultados para votar “oficialmente”, sí influyen de manera indirecta y sus intereses pueden verse reflejados en la participación y voto de los Estados Parte de la Convención.

Anualmente, la Convención continúa reuniéndose para discutir sobre la evolución de la trata de personas y las iniciativas o propuestas de los actores que participan para continuar combatiendo el problema. Posteriormente explicaré el involucramiento de México dentro de los trabajos de las conferencias de esta Convención.

PATRONES RECURRENTES

La elaboración de la Convención de Palermo implicó un exhaustivo proceso de investigación que reunió a especialistas de más de 100 países, organizaciones internacionales y de la sociedad civil para entender el problema de la trata de personas. Con base en la información obtenida a lo largo del siglo y nuevas investigaciones, se encontraron “facilitadores” que propician la trata; focos rojos para identificar lugares, condiciones y características sociales, económicas y culturales que permiten la *trata*.

Las fases del negocio

Hay tres fases generales en las que se da la *trata*: 1) enganche; 2) traslado; y 3) explotación. En la primera, las “recomendaciones laborales”, el “enamoramiento”, las falsas promesas, los engaños, las ofertas en sitios de internet, revistas y periódicos o incluso el secuestro pueden ser parte de esta etapa, también conocido como reclutamiento

(consentido o en contra de la voluntad de la persona). Es importante precisar que para que se hable de *trata*, es necesario que haya un traslado (independientemente de si es interno o hacia otro país), por lo que la segunda etapa se refiere a éste, ya sea por tierra, aire o mar la persona es llevada al lugar en donde va a ser explotada, vendida, esclavizada o, incluso, asesinada. Finalmente, la explotación es la culminación de la *trata* y puede durar días, meses o años, dependiendo de qué tan redituable es la persona.²⁸

Estas tres etapas están estrechamente vinculadas, pues una permite la siguiente. La facilidad con que suceden sugiere que hay una cadena de labores en la que intervienen muchas personas que van desde el que tiene el primer contacto con la potencial víctima, luego choferes, agentes aduanales, comerciantes, autoridades locales, y cada uno con una actividad muy específica. Incluso los traslados a otros países pueden darse por medios legales, sobre todo si hay consentimiento— por ignorancia o no — de la persona que será explotada, lo que dificulta la detección de casos de *trata*.

Contextos de vulnerabilidad

De acuerdo con estudios de la ONU y de agencias de seguridad de algunos países, se ha encontrado que es en las áreas marginales y con una concentración de población de bajos recursos donde los tratantes encuentran con mayor facilidad su “oferta”, su abastecimiento de mercancía. Lo mismo puede decirse de las zonas afectadas por la violencia armada.²⁹ En estos nichos en los que el enganche sucede con frecuencia, se presentan condiciones que hacen vulnerables a las personas: la falta de empleos, la feminización de la pobreza, la discriminación, el desconocimiento, la promesa de

²⁸ Fernanda Ezeta (edit.), *Op. Cit.*, pp. 21-22.

²⁹ *Ibid.*, pp. 20-21.

beneficios materiales, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la necesidad de emigrar, la exclusión social y económica.³⁰ Personas en estos contextos representan un porcentaje muy alto de las víctimas de *trata* y, de hecho, son aquellas que se pueden observar con más facilidad.

La vulnerabilidad económica, sin embargo, no es la única aunque sí la más evidente. Personas de clase media y alta también son objeto de *trata*, pues la oferta es la que el consumidor necesite y el proveedor se encargará de buscarla; mientras más exclusivo, el negocio puede ser más rentable. Al menos esa es una lógica que siguen algunas de las grandes redes nacionales y transnacionales.

La complicidad social

El sexo ha sido, históricamente, un tema de los hombres. Ellos tienen que enseñar a sus esposas en la intimidad y para eso “practican” con las prostitutas: esas mujeres caídas, de la calle, de la vida galante que satisfacen una “necesidad” del hombre y que son la vergüenza de la sociedad. Al menos ese argumento legitimó durante muchos siglos una industria del sexo en el que poco se tomaba en cuenta el papel de la mujer. Por ejemplo, la complicidad social puede verse cuando, frente a infracciones administrativas que cometen dueños o administradores de establecimientos comerciales donde se practica la prostitución y venta de “otros vicios” como el alcohol o las drogas, el dinero para las multas o mordidas generalmente sale de las trabajadoras sexuales o es reemplazado por

³⁰ Ivonne Szasz, “Sexualidad y cultura en México. Un ejercicio para la comprensión de los vínculos entre la cultura de género y la trata de personas con fines de explotación sexual”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Aspectos sociales, Op. Cit.*, p. 112.

servicios sexuales gratuitos, de tal forma que se legitima la idea de que son éstas las que infringen las leyes, no sus explotadores y tratantes.³¹

Este tipo de creencias son las más difíciles de cambiar, legitimadas por los “usos y costumbres” y son uno de los obstáculos que se presentan en la última etapa del *modelo de la espiral* que desarrollé en el capítulo anterior. La complicidad está ligada a la cultura en la que el hombre es fuerte y la mujer sumisa y débil: “la fuerza de trabajo de los hombres se equipara con la energía sexual que debe ser resuelta. Las esposas nunca empiezan los encuentros sexuales y muchos varones ignoran lo que experimentan sus esposas durante éstos; consideran que los hombres tienen necesidades sexuales y que las mujeres ‘los atienden’ a ellos y a sus necesidades”.³² Pensamientos tan ridículos como éste perpetúan una aceptación de roles específicos según el género, que se vinculan con la defensa de los derechos exclusivos de los varones a, por ejemplo, expresarse públicamente como sujetos sexuales, mas no las mujeres.³³ Entonces, por un lado es un problema que se piense que la mujer tiene que cubrir las necesidades sexuales de un hombre, su pareja y no viceversa; y por otro, que aquellas que laboran en la industria del sexo sean las señaladas o las “culpables” de incurrir en actividades ilegales como la *trata* por explotación sexual, pues nublan el delito de otros actores como, precisamente, el tratante o explotador.

Feminización de la trata

“La estigmatización sexual de las mujeres tiene que ver con el orden social del género, que les asigna una posición de pasividad, de servicio, de falta de autonomía y de

³¹ *Ibid.*, p. 96.

³² *Ibid.*, p. 79.

³³ *Ibid.*, p. 74.

necesidad de protección”.³⁴ Es ante esta diferencia de roles entre hombres y mujeres que el tema de la *trata* se ha feminizado de manera general en el diálogo internacional (y también en las legislaciones nacionales).

De acuerdo con declaraciones de Kofi Annan durante su período como Secretario General de la ONU: la *trata* llega a ser entendida en esta Convención – y Protocolo – como un problema mundial de raíces sociales y económicas, facilitada por la discriminación contra la mujer y por una evidente indiferencia ante el sufrimiento de las víctimas, por lo que Palermo constituye una herramienta importante de cooperación internacional para erradicar este flagelo y en la lucha contra la delincuencia organizada en general.³⁵

Entonces, la Convención de Palermo y su Protocolo consideran principalmente como víctimas a las mujeres y los infantes, estos últimos entendidos como menores de edad (aunque cada Estado define la minoría de edad), y aunque no niega la trata de hombres, la minimiza significativamente al no hablar de ella. Al concebirlas como las principales afectadas por la *trata*, los recursos para combatirla se enfocan en la promoción de programas de apoyo para la protección a las víctimas, de reinserción social y laboral, para el empoderamiento de la mujer, para la equidad de género; sin embargo, al descuidar la atención hacia el otro sexo, deliberadamente se está negando el apoyo a un sector que también sufre la *trata* y se fortalece la percepción de tratante igual a hombre y tratada a mujer, como si el sexo pre condicionara un rol específico.

Sin embargo, año con año se busca que los países adheridos a la Convención de Palermo, además de reiterar su compromiso, la refuercen y presenten sus respectivos

³⁴ *Ibid.*, p. 112.

³⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, *prefacio*.

informes nacionales, así como sus estrategias, avances y obstáculos para combatir la *trata* en el ámbito interno³⁶ y cooperando con otros países, con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, para implementar políticas³⁷ integrales que tipifiquen, condenen y sancionen ese delito (incluso la *trata* de hombres), de tal forma que se hagan valer los derechos humanos de las víctimas, sin importar características como el género o la raza.

Nichos familiares

Los tratantes no necesariamente tienen un vínculo estrecho o directo con el crimen organizado: un familiar, amigo, vecino o conocido puede vender, explotar o incluso regalar a otra persona – familiar o no – a cambio de dinero o bienes materiales: “me pidió que lo llevara a Puebla, de donde soy, para seguir para adelante (hacia Estados Unidos); a cambio, él me daba a una muchacha que venía con él, decía que era su hija”.³⁸ Es frecuente que la *trata* se siembre, germine y coseche en la estructura social más básica como la familia de origen o la relación de pareja. El tratante tiene la capacidad de convencer (en muchos casos) por medio de discursos, no siempre con gritos o golpes; se aprovechan de los sentimientos o vulnerabilidades de la persona, como el afecto familiar

³⁶ Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el Artículo 3 del presente Protocolo cuando se cometan intencionalmente”. Ver Artículo 5 del *Protocolo*.

³⁷ Prevención de la trata de personas: 1.- Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) prevenir y combatir la trata de personas; y b) proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños contra un nuevo riesgo de victimización. 2.- los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas. Ver Artículo 9 del *Protocolo*.

³⁸ Rodolfo Casillas R., *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México*, México, Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos- Organización para las Migraciones- Instituto Nacional de las Mujeres- Instituto Nacional de Migración, 2006, p. 140.

o de la pareja, la sumisión, el miedo, la solidaridad, la vergüenza, la inocencia o la ignorancia, con el objetivo de afianzar el control sobre éstas.³⁹

Es entonces que la intimidad familiar puede ser un obstáculo para la visibilidad de la detección de situaciones que promuevan, faciliten o que incurran en actividades como la *trata*. El historial de violencia familiar – difícil de percibir en muchas ocasiones – también es un patrón en el que se encuentran las víctimas o potenciales víctimas de *trata*. Con base en las condiciones de vulnerabilidad, los padres o las figuras de autoridad, acceden a entregar a sus hijos e hijas a personas que aparentemente les ofrecen una mejor calidad de vida que de otra forma sería imposible de encontrar en su lugar de origen, o bien los venden o alquilan a terceros con completo conocimiento de que el propósito es para la prestación de servicios sexuales, de servidumbre y laborales o de cualquiera de las otras actividades que engloba la *trata*.⁴⁰

Violencia y poder

Estos servicios, además de conllevar un proceso de compra y venta, son más complejos que los de cualquier otra “mercancía”, pues implica una relación de violencia y poder entre los actores involucrados. Por violencia puede entenderse “el comportamiento agresivo, caracterizado porque la búsqueda de beneficio del agresor se consigue a costa de un grave perjuicio para la persona agredida”⁴¹ y por poder la “probabilidad de imponer la propia autoridad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera

³⁹ Ivonne Szasz, Cap. Cit., pp.29-30.

⁴⁰ María Rita Cornejo Espinoza, Cap. Cit., p. 34

⁴¹ Ivonne Szasz, Cap. Cit., p. 138.

sea el fundamento de esa probabilidad”.⁴² La *trata* incluye a ambos en tanto que se vale de la captación, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción (según la definición de la Convención de Palermo).⁴³ Sin embargo, la dosis de violencia y poder no es unidireccional, es decir, del tratante a la víctima, sino bidireccional, de tal forma que los tratantes y las víctimas son agentes detentadores de poder aunque de forma asimétrica, pues se debe considerar que las víctimas siempre tienen la posibilidad de hacer algo para cambiar su situación (para bien o para mal): las víctimas de *trata* son agentes que reflexionan sobre su situación y experiencia, y pueden encontrar la manera de modificarlas y producir una diferencia,⁴⁴ que puede consistir desde la disminución de violencia hasta el abandono del negocio o la actividad que realice.

La concepción de víctima y victimario

La víctima y el victimario pueden ser cualquier persona y la asimetría de poder en esa relación varía. Es común encontrar testimonios donde la víctima es agredida físicamente, humillada y destruida emocionalmente, demostrando las reducidas (aunque no nulas) posibilidades para cambiar su situación; no obstante, de lo que no se habla con frecuencia es de aquellos casos en los que la víctima, aunque no conforme con su situación, forma un vínculo con los tratantes mediante el cual ambas partes obtienen “ganancias” producto de la actividad. Por ejemplo, en antros, clubes, bares o negocios que venden sexo y frecuentados por “consumidores” de clase media o alta, las mujeres en situación de *trata*

⁴² Definición retomada de Max Weber. En Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

⁴³ Ivonne Szasz, Cap. Cit., pp.135-142.

⁴⁴ Rodolfo Casillas R, “Introducción”, en Rodolfo Casillas R. (Coord.), *Aspectos Sociales, Op. Cit.*, p. 30.

se les presentan “perfectas”: esbeltas, bien alimentadas y seguras. Aunque su diversión es falsa y probablemente lo que el consumidor gaste en ella no se vea reflejado en su economía individual, el convenio entre ella y el tratante implica cubrir los requisitos para una vida decente (que tal vez no tendrían si no se hubieran involucrado en el negocio) a cambio del servicio deseado por el consumidor.

La relación entre el tratante y la víctima puede ser mucho más compleja que el típico caso de agresión y violación de todos los derechos de la segunda. Irónicamente, en ocasiones la víctima de *trata* tiene más derechos que los que le proveía el Estado antes de ser víctima. En esos contextos, puede entenderse cómo muchas veces las “rescatadas” se niegan a denunciar el delito o brindar información a las autoridades.

Claro, estos no representan todos los casos y, en efecto, hay aquéllos donde la vida de la víctima – durante su explotación – fue miserable; víctimas que se conciben estigmatizadas, avergonzadas y traumadas como para hablar y denunciar, temerosas de ser consideradas, dependiendo del caso, como migrantes ilegales, traficados o extranjeros criminales antes que víctimas.⁴⁵ Además, hay la posibilidad de que, de aceptar denunciar el delito, se encuentren con autoridades incompetentes que, incluso, continúan victimizándolas, lo que aumenta el recelo y la desconfianza hacia éstas.

Por último, una víctima de *trata* puede ser una persona que no necesariamente estuvo involucrada en la explotación, es decir, puede ser también la que tenga una relación inmediata con la “víctima directa” o aquellas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.⁴⁶

⁴⁵ Anchalee Panigabutra-Roberts, *Op. Cit.*, 141.

⁴⁶ María Eugenia Ramírez Parra y Joel Heredia, *Cap. Cit.*, pp. 134-135.

Un tipo diferente de red de influencia

Como he mencionado, la *trata* muchas veces se encuentra ligada a redes criminales, actores u organizaciones que no rinden cuentas al Estado, de tal forma que su quehacer, sus actividades y estructuras no se encuentran al alcance de cualquier investigador (quienes muchas veces corren el peligro de muerte), sin contar que es posible que las autoridades los respalden y se involucren en esta actividad.

La Convención de Palermo se refiere principalmente a estas redes y exhorta a los Estados a que condenen, sancionen y desarticulen a las que operan dentro de sus fronteras. En las redes criminales, los integrantes ocupan determinados estratos y jerarquías según las actividades que desempeñan y sus capacidades operativas. Están los que utilizan la violencia y los que utilizan la persuasión, herramientas para 1) reclutar, controlar y retener a las víctimas; 2) resguardar las rutas y los territorios empleados por la red, y 3) negociar con otras redes qué mercancías comercializa cada una, cómo, cuándo y hacia dónde se movilizan sus integrantes. En estas redes, cualquier tipo de persona puede participar como proveedor de un bien o servicio, vinculado directa o indirectamente con la red para cumplir con ciertas acciones como: acceder a determinadas áreas de gobierno, movilizar mercancías de trabajo y conocimientos o posicionarse dentro y fuera de otros grupos. Así, el funcionamiento de las redes de *trata* se compone de los enlaces, las rutas, la planeación logística y la infraestructura material.⁴⁷ Cabe destacar, además, que muchas veces estas redes se conectan con otras dedicadas al tráfico de armas, drogas u otras actividades ilegales dentro o fuera de uno o más Estados, lo que aumenta la complejidad de su funcionamiento y el involucramiento de una diversidad de actores.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 172-177. Anexo IV: Tipos de redes según el alcance territorial de sus actividades.

Por la forma en que se constituyen y operan estas redes, aunque diferentes a las llamadas “de cabildeo o influencia”, también demuestran el papel cada vez más activo de actores no estatales para la definición de una agenda política interna e internacional; la capacidad de interactuar dentro y fuera de los límites territoriales de los países en busca de expandir sus causas.

Una vez expuesta de manera general la evolución histórica de la trata de personas, el resto de la investigación girará en torno al caso particular de México. En ese sentido, antes de continuar profundizando sobre la *trata*, considero importante exponer el contexto en el cual nuestro país comenzó a abrir los diálogos nacionales e internacionales para combatir este delito. Por tanto, en la segunda parte de este capítulo ahondaré en algunos cambios del país en cuanto a su agenda de derechos humanos desde mediados de los años noventa, y que incluyó a la trata de personas como uno de sus temas relevantes.

EL NUEVO PROCESO EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ¿DEL COMPROMISO AL CUMPLIMIENTO?

Como mencioné en el capítulo anterior, la agenda internacional de derechos humanos comenzó a evolucionar rápidamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pero la política exterior de México – caracterizada por guiarse por principios como la no intervención y el respeto por la soberanía nacional durante gran parte del siglo XX – se quedó rezagada en temas de DDHH justificándose en sus principios. Esto no quiere decir que nuestro país no haya tenido un papel importante en la consolidación de normas, organismos y regímenes que dieron vida a la estructura del Derecho Internacional, sino

que priorizamos otros temas⁴⁸ que no se oponían a la larga tradición defensiva. Por ello, la agenda de cooperación bilateral y multilateral sobre DDHH se mantuvo de bajo perfil hasta mediados de los años noventa, cuando el gobierno intentó adaptarse a las nuevas exigencias internas e internacionales y comenzó el proceso de cambio “del lugar de los derechos humanos en la política exterior de México a la política exterior de los derechos humanos”.⁴⁹

Bajo esos principios, el régimen del partido hegemónico – el Partido Revolucionario Institucional (PRI) – aunque democrático en forma, se fincó en el uso endémico y extenso de prácticas autoritarias que no toleraban los desafíos del escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales,⁵⁰ siendo que el discurso y la práctica coincidían en que los asuntos de DDHH eran de competencia exclusiva de la sociedad mexicana y su gobierno. Estas justificaciones se prolongaron durante varias décadas, así como también el argumento de que debido a la coyuntura de la Guerra Fría, había temor de que la súper potencia del norte utilizara los instrumentos internacionales de derechos humanos como excusa para interferir en asuntos internos del país.⁵¹ Sin embargo, ciertos eventos durante la década de los noventa orillaron al gobierno a cambiar su posición en este tema y durante los últimos años del PRI se sentaron las bases de un proyecto de política exterior que subrayaba la relevancia de esos derechos y que se potenciaría rápidamente tras la alternancia democrática del año 2000.

⁴⁸ Sobre todo de desarrollo económico.

⁴⁹ Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (eds.), *Derechos Humanos en la política exterior: seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2011, p. 163.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 165.

⁵¹ *Ibid.*, p. 164.

Un cambio tardío: las concesiones del PRI

El régimen priista, que poco a poco fue desgastándose hasta sufrir una crisis interna de legitimidad desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, producto de la complicada coyuntura que atravesaba el país sobre todo en términos económicos, promovió que ciertos eventos llamaran la atención de los ojos internacionales: el movimiento Zapatista en Chiapas a inicios de 1994; los asesinatos del candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu en marzo y septiembre respectivamente; así como las masacres de Aguas Blancas en Guerrero (1995) y de Acteal nuevamente en Chiapas (1997). Estos sucesos, entre otros, provocaron una presión internacional ante la cual el gobierno en turno tuvo que reconocer que tenía un problema de DDHH en el país y la necesidad de mejorar su imagen negativa en el exterior y rendir cuentas internamente.

El gobierno comenzó a diseñar estrategias de apertura democrática (limitada) y de derechos humanos, que incluyeron la invitación a observadores internacionales en las elecciones de 1994 y 1997 para demostrar la transparencia del proceso y del gobierno democrático, así como el reconocimiento en 1998 de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para recibir y procesar casos individuales de presunta violación de estos derechos, una clara respuesta a la crítica internacional intensificada por la matanza de Acteal.⁵² También, en la IX Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar en La Habana en 1999, el presidente Zedillo hizo un llamado a preservar y fortalecer la soberanía de los pueblos iberoamericanos, pero considerando dentro de esta

⁵² *Ibid.*, p. 182.

soberanía la libertad de pensar, opinar, actuar, participar y disentir,⁵³ una postura nueva con tintes más tolerantes y de respeto a los DDHH.

Sin embargo, la postura estatal ante esta moderada apertura a los derechos humanos no fue del todo cohesionada: mientras la presidencia aceptó cierto grado de apertura en algunos temas, varios diplomáticos mexicanos siguieron en el exterior con el discurso de no intervención; además, observadores de la sociedad civil de otros países – profesionales en temas de DDHH – fueron expulsados de México y el presidente Zedillo se negó a concretar un diálogo abierto con ONG internacionales promotoras de estos derechos, pese a sus insistencias.⁵⁴ Fue evidente la falta de coordinación – y experiencia en el tema – dentro del gobierno en turno.

Con base en investigaciones de Alejandro Anaya, quien retoma el *modelo de la espiral*, México a finales de los noventa transitó de una etapa de *negación* a una de *concesiones estratégicas*, cuando hubo presión interna y externa para que el gobierno respondiera a las acusaciones de violaciones a derechos humanos, sobre todo por los asesinatos mencionados y la popularidad del movimiento zapatista. El cambio fue gradual, muy defensivo y no logró frenar el desgaste del régimen que terminó con la alternancia en el poder. Las elecciones del 2000 marcaron un hito en la democracia del país: tras 71 años de gobierno de un partido hegemónico, el azul vestiría la presidencia; Vicente Fox Quesada, candidato del PAN, resultó victorioso.

⁵³ *Ibid.*, p. 186.

⁵⁴ Alejandro Anaya, “Transnational and Domestic Processes”, *Op. Cit.*, pp.38-39.

Del tricolor al blanquiazul: rupturas y continuidades

El bono democrático de 2000 renovó la imagen positiva del país en el ámbito internacional. El gobierno del “cambio” (que resultó ser un desastre en muchas áreas debido, entre otras cosas, a la inexperiencia del partido) y su dirigente prometieron insertar al país en el camino del desarrollo mediante el consolidamiento de la democracia, el fortalecimiento del neoliberalismo económico y el énfasis en la protección de los derechos humanos. Esto supuso evidenciar los atropellos tolerados durante las administraciones anteriores: en 2001, durante la sesión ordinaria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Canciller Jorge Castañeda aceptó que México atravesaba un momento de grandes retos por resolver en temas relacionados con los DDHH y que era momento de consolidar una postura internacional del país más activa.⁵⁵

No obstante, considero necesario aclarar que el gobierno de Fox no comenzó de cero su agenda de DDHH, pues retomó como base algunas iniciativas del gobierno anterior: continuó permitiendo la visita de observadores electorales y de derechos humanos en general, reforzó algunas dependencias creadas por el gobierno priista como la CNDH y dio seguimiento a la negociación de tratados y protocolos internacionales en defensa de estos derechos (como la adhesión a la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales).

Considerando lo expuesto en el capítulo anterior sobre por qué las nuevas democracias acatan recomendaciones internacionales relativas a DDHH, es probable que Fox haya utilizado el estandarte de los derechos humanos de manera instrumental sobre todo al considerar que su imagen democrática renovada aún no era tan sólida; sin

⁵⁵ *Ibid.*, p. 39.

embargo, tras algunos años también fue más visible el desarrollo de estrategias definidas para proteger los DDHH y no sólo para “quedar bien con los demás”.

Algunos estudios de *primera imagen* sostienen que el bagaje político y los intereses de quienes formulaban la política exterior influyeron en el compromiso que el país adoptó en este tema, y que tanto Castañeda cuanto Fox, miembros activos de la oposición al PRI e involucrados en acciones de denuncia y lucha por la democratización influyeron en el tono de la política exterior de derechos humanos.⁵⁶

Es complicado hacer declaraciones contundentes cuando se intenta dar por hecho “intenciones”. Considerando los análisis de *la espiral*, para el período de Fox, México transitaba ya de *concesiones estratégicas* a una *jerarquía normativa*, en la que comenzaba a vislumbrarse un compromiso sólido para proteger los DDHH. Este argumento también puede defenderse con la participación que comenzó a otorgársele a actores no estatales: ya no sólo se hablaba de presión de estos actores en el ámbito interno e internacional, sino de colaboración entre ambos, entre el gobierno y las ONG.

En este sentido, por ejemplo, puede destacarse la fundación en 2003 de la Comisión para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Los asesinatos sistemáticos de mujeres en esa ciudad atrajeron la atención no sólo del gobierno en los tres niveles, sino de organizaciones como *Amnistía Internacional*, *Human Rights Watch*, *CATWLAC* o la *Coalición de Seguridad Bilateral*,⁵⁷ así como de académicos, la prensa y otros medio de difusión y de la población en general, que derivó en la organización de movimientos de denuncia dentro del país, e incluso, en Estados

⁵⁶ Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “La trayectoria de los derechos humanos”, *Op. Cit.*, p. 189.

⁵⁷ Una ONG que hace trabajos conjuntos de activistas mexicanos y estadounidenses para denunciar, principalmente, las condiciones de inseguridad en la frontera que ambos países comparten.

Unidos, por lo que el caso de las “muertas de Juárez” se agregó no sólo a la agenda nacional, sino a la bilateral, regional e internacional.

A lo largo del primer sexenio panista, las comisiones y procuradurías de derechos humanos de las entidades federativas reportaron 33 281 hechos violatorios de distinta naturaleza⁵⁸ cometidos a personas y que debían ser resueltos. Aunque el número no represente la totalidad de estos hechos (considerando que todos fueron denunciados), este reporte y su estimación no existía antes.

Es cierto que seis años evidentemente no fueron suficientes para resolver todos los problemas sobre DDHH que atravesaba el país, y considerando que este período fue el de la construcción de una agenda definida de protección a los derechos humanos, las críticas no fueron tan severas cuando a su término los resultados distaban de ser positivos o significativos. Fue durante el segundo sexenio panista, con Felipe Calderón en la presidencia, que México volvió a ser un foco rojo por violaciones a DDHH, un panorama contrario al que había prometido Fox: lograr defenderlos a toda costa mediante la consolidación de instituciones internas y la cooperación de actores locales e internacionales.

Entre el olvido y la continuidad: una estrategia complicada

El PAN intentó diferenciarse de los gobiernos del PRI; su triunfo fue visto como el triunfo de la democracia. Pero el presidente Calderón ya no se benefició del “bono

⁵⁸ Relacionados con actos u omisiones en el debido funcionamiento de la administración pública, denegación de justicia, dilación en la procuración de justicia, dilación o negligencia administrativa en el proceso, insuficiente protección de las personas, intimidación, integración irregular de la averiguación previa, negativa de asistencia a víctimas de delitos, negativa de reparación del daño por parte del estado, no aceptación de la denuncia por maltrato presentado por mujeres, no aceptación de la denuncia por violación a la mujer, no consignación de la averiguación previa, omisión de la imposición de sanción legal y prestación indebida de servicio público. En María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 133.

democrático”, por lo que buscó legitimar su gobierno con diversas propuestas, la más importante fue la llamada “guerra contra el narcotráfico” – una serie de operativos y conflictos armados contra cárteles y grupos vinculados con el tráfico de drogas – que irónicamente produjo una creciente crítica por parte de organizaciones nacionales e internacionales y de ATN por las violaciones a los derechos humanos o los “daños colaterales”, como después se les llamó.

Desde el despliegue de esta estrategia aumentó considerablemente la violencia armada en diversas zonas del país, que incluso comenzó a preocupar al vecino del norte: tan sólo a once días de iniciado su gobierno – y a petición del gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel – Felipe Calderón lanzó un operativo militar contra células del narcotráfico que operaban en ese estado. La violencia de éste y posteriores eventos influyó para que el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, enviara una carta al Canciller Luis Ernesto Derbez en la que declaró que “la lucha cada vez mayor entre elementos de los cárteles de la droga derivaban en aumentos drásticos en asesinatos y secuestros y mayores riesgos para los ciudadanos estadounidenses”.⁵⁹

La guerra contra el narcotráfico, según estimaciones, produjo más de 60 mil víctimas – que el gobierno vinculó al crimen organizado – y alrededor de 25 mil personas desaparecidas según la Procuraduría General de la República (PGR). Durante los seis años, la CNDH reportó decenas de miles de casos de migrantes en tránsito hacia EEUU

⁵⁹ Jorge Chabat, “La Seguridad en la Política Exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, núm. 53, 2013, p. 734.

secuestrados, torturados e incluso ejecutados (la mayoría por bandas del crimen organizado).⁶⁰

En 2011, el presidente Calderón declaró que más de 90% de los asesinatos registrados habían sido resultado de enfrentamientos directos entre cárteles de la droga, y sugirió que no importaban. Más allá de la muerte de individuos presuntamente involucrados en el narcotráfico, el daño colateral, es decir, personas claramente no relacionadas con esta actividad e incluso miembros de las fuerzas armadas, fueron asesinados, torturados o desaparecidos. Pronto, académicos y periodistas comenzaron a investigar sobre la naturaleza de esas muertes y surgió la imagen de los “falsos positivos” o la posibilidad de que civiles inocentes hubieran sido ejecutados por las fuerzas de seguridad con el argumento de que en verdad eran guerrilleros, paramilitares o traficantes. Esto se fortaleció tras hallazgos de las llamadas “narcofosas” (considerando que no es común que los narcos escondan los cuerpos de sus víctimas).⁶¹

Durante ese sexenio, el Gobierno investigó muy poco las ejecuciones, que las autoridades consideraban producto de enfrentamientos entre cárteles: en 2011, la CNDH contaba con un registro de cerca de 9 mil cadáveres no identificados y que permanecieron así hasta el término de la administración. También, estimaciones periodísticas acordaron que sólo 5% de los asesinatos relacionados con el narcotráfico se investigaron, mientras que miles de casos de ejecuciones, tortura y desapariciones se mantuvieron en un marco de total impunidad.⁶² Además de que las investigaciones no fueron contundentes (y aunque lo hubiesen sido), justificar los asesinatos por el vínculo al narcotráfico no puede

⁶⁰ Alejandro Anaya Muñoz, “Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión transnacional”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, México, FLACSO-CISAN-UNAM, 2015, p. 139.

⁶¹ *Ibid.*, p. 146.

⁶² *Ibid.*, p. 147.

ser válido, sobre todo cuando el Estado realmente debe procurar la detención y sanción antes que recurrir a los asesinatos. Resultaba entonces incongruente que mientras estos números crecían, el discurso continuara promoviendo los derechos humanos como uno de los objetivos de política interna y exterior. Según la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Embajadora Patricia Espinosa:

Para mi país, la seguridad es a la vez precondition y consecuencia del desarrollo. Por ello, construirla y consolidarla es una responsabilidad fundamental del Estado y una tarea que debe emprenderse con el concurso de sociedad y gobierno. La seguridad tampoco puede disociarse de la democracia. La igualdad de todos ante la ley; el imperio del Estado de Derecho; la competencia política abierta, transparente y plural; el equilibrio entre Poderes y el pleno respeto a los derechos humanos, requieren de un clima de seguridad y de instituciones que respondan única y exclusivamente al interés colectivo.⁶³

La estrategia de este período fue contradictoria en muchos aspectos, pues mientras en el ámbito interno la lucha contra el narcotráfico, lejos de legitimar el gobierno lo desprestigió, en lo externo, México participó activamente en foros multilaterales promoviendo el respeto a los DDHH, en temas como la protección de grupos vulnerables, mujeres, indígenas, inmigrantes y personas con discapacidades. México también obtuvo la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006-2007, período durante el cual contribuyó a la definición de sus reglas y procedimientos de funcionamiento.⁶⁴

Es importante destacar que el gobierno de Calderón se reunió en diversas ocasiones con representantes de organizaciones civiles nacionales y transnacionales con

⁶³ Intervención de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Embajadora Patricia Espinosa, en la sesión plenaria de la XLI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 6 de junio de 2011, San Salvador, El Salvador. (En adelante, Intervención de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México).

⁶⁴ Alejandro Anaya, "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", *Foro Internacional*, núm. 213-214, 2013, p. 778.

agendas de derechos humanos (principalmente con *Amnistía Internacional* y *Human Rights Watch*), dando continuidad al diálogo con estos actores que se había iniciado desde el gobierno anterior aunque, a diferencia de Fox, estos concluían con la crítica negativa a su gestión.

Un cambio que también se consolidó durante este período (aunque iniciado con Fox), fue que México tuvo posturas específicas sobre derechos humanos en otros países, de tal forma que en la política exterior se consolidó la iniciativa del PAN de promover que la soberanía y la no intervención ya no fueran los únicos pilares (o los más importantes que guiaran esta política), lo que permitió realizar pronunciamientos o críticas más contundentes en los foros multilaterales sobre la situación en otros países en temas relativos a los derechos humanos⁶⁵ (aunque no fuera totalmente congruente con su situación interna).

En términos generales, no obstante, el gobierno no logró implementar una política de seguridad capaz de proteger a las personas de las agresiones masivas y sistemáticas que en muchas ocasiones perpetraron grupos no estatales, y por tanto enfrentó una crisis de violaciones a derechos humanos; simplemente el Estado no pudo proporcionar a los afectados por la violencia el acceso al derecho y a la justicia, lo que significó el incumplimiento de sus obligaciones internas e internacionales.⁶⁶

Ante ese panorama, resulta realmente complicado argumentar que, en efecto, el gobierno transitó positivamente en *la espiral* de derechos humanos y que hubo congruencia en términos generales entre el discurso y las acciones. Sin embargo, como mencioné en la introducción de esta investigación, me centraré sólo en el combate a la

⁶⁵ *Ibid.*, p. 782.

⁶⁶ Alejandro Anaya Muñoz, “Violaciones a los derechos humanos”, *Op. Cit.*, p. 155.

trata de personas dentro de un marco de derechos humanos, para entender qué tan efectiva fue la estrategia del gobierno en los sexenios panistas. Aunque más delimitado, el tema no deja de ser complejo, pues es curioso cómo en el sexenio en el que se cometieron tantas violaciones a los derechos humanos, fue cuando se concretaron más iniciativas como nunca antes para combatir la *trata*, demostrando que no siempre el discurso oficial estuvo equivocado.

LA TRATA EN MÉXICO

Como dije en la introducción, México es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de *trata*: según estimaciones de la ONU, alrededor de 100 mil mujeres de América Latina son víctimas de *trata* con fines de explotación sexual, administradas y trasladadas desde México hacia el norte del continente, Asia y Europa en donde continúa su explotación. Tan sólo dentro del país, como ya mencioné, es posible que más de 16 mil mujeres mexicanas sean explotadas en diversas redes delictivas – algunas de alcance transnacional – protegidas por militares, agentes policiacos de los tres niveles de gobierno, funcionarios públicos o empresarios, entre otros actores.⁶⁷

La *trata* en México es un problema grave. Aunque estos números no son exactos, una aproximación de lo que implica esta actividad sugiere que tan sólo entre 2000 y 2002, cerca de 135 mil niños fueron reportados como secuestrados dentro del país (sólo una fracción de origen mexicano) y en algunos de los casos de rescate exitoso, el niño o la niña había terminado víctima de adopciones ilegales, prostitución y pornografía

⁶⁷ Marisa B. Ugarte, “Prostitution and Trafficking of Women and Children from Mexico to the United States”, *Journal of Trauma Practice*, núm. 3-4, 2008, p. 155.

infantil.⁶⁸ El panorama empeora al considerar que los datos son más precarios en cuanto a venta de órganos, matrimonios y trabajos forzados. Además, el número de casos o de víctimas que son explotadas para varios de estos fines al mismo tiempo es mucho más difícil de medir u obtener, considerando que hay casos donde la víctima perece y/o no es encontrada o simplemente se niega a otorgar su testimonio.

Por la magnitud del problema y desde que nuestro país se adhirió a la Convención de Palermo, el gobierno llevó a cabo cambios y reformas legislativas, y comenzó a promover un diálogo más extenso con actores no estatales en busca de enfrentar los retos de la *trata* dentro y fuera de México. El reconocimiento en foros y reuniones internacionales de todas las consecuencias y los problemas que provoca esta actividad – incluidas las violaciones a los derechos humanos – fue un cambio significativo en la dirección de su política exterior, alejándose de la vieja escuela defensiva, dando pie a una nueva estrategia más proactiva, moderna y dispuesta a cooperar y aceptar la crítica internacional en ciertos asuntos.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo expuse brevemente la evolución histórica de la trata de personas, desde sus antecedentes en la esclavitud y la trata de blancas, hasta su concepción en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la ONU como un delito de carácter global y más incluyente. Con sus límites y virtudes, esta Convención puede reconocerse como un parteaguas en los esfuerzos globales para el combate a la trata de personas. A partir de su formación, otros organismos internacionales y regionales vinculados o no a la ONU comenzaron a adoptar en sus agendas discusiones relacionadas

⁶⁸ *Ibid.*, p. 155.

con los problemas y consecuencias de la trata de personas, y el tema ha continuado expandiéndose.

Este esfuerzo internacional coincidió en tiempo con la alternancia democrática de México, que vino acompañada de una nueva estrategia en política interna y exterior que incluyó mayor atención a los temas relacionados con la protección a los DDHH, la trata de personas incluida. Sin embargo, el bono democrático de 2000 en nuestro país, más las acciones propuestas del gobierno de Fox no fueron suficientes para evitar las críticas y condenas durante el siguiente sexenio por las consecuencias derivadas de la agenda de seguridad del presidente Calderón y su “guerra contra el narcotráfico”. La crisis interna de derechos humanos y la cantidad de asesinatos y desaparecidos sobrepasaron las estimaciones de, incluso, los peores años del régimen priista, y la imagen renovada del país que se vendió durante los primeros años del siglo XXI nuevamente se vio manchada de rojo por la violencia y los daños colaterales de los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y miembros del crimen organizado. Irónicamente, fue durante esta crisis que los esfuerzos por combatir la *trata* se volvieron más contundentes. Como ahondaré en los siguientes capítulos, nuestro país no sólo tuvo una voz importante en las conferencias de la Convención de Palermo, sino que comenzó un proceso de *socialización* de las normas internacionales para su legislación interna sobre trata de personas.

En el siguiente capítulo desarrollaré sobre el proceso de estructuración institucional enfocado en la defensa de los derechos humanos y central para el desarrollo de herramientas para combatir la *trata*, con ayuda exterior y de algunos ATN. Así, me

será más fácil entender las fallas y logros del país durante ambos sexenios.⁶⁹ Aun cuando en términos generales se hablaba de una crisis interna de derechos humanos, lo que pretendo exponer a continuación sugiere que en cuanto al tema específico de trata de personas, nuestro país sí evolucionó dentro de *la espiral* y transitamos de una etapa de *concesiones estratégicas* a la de *jerarquía normativa*, pues la estrategia contra la *trata* implicó un esfuerzo sin precedentes que se concretó en ciertos resultados positivos.

Las acciones del gobierno estuvieron acompañadas de un discurso oficial progresista y a la vanguardia de los derechos humanos que, como explicaré en los siguientes capítulos, se basó en el lenguaje exagerado y muy adelantado a la realidad; en otras ocasiones fue congruente con las acciones realizadas para, al menos, combatir la *trata*. El México comandado por el PAN, sin embargo, tras la fachada de “gobierno democrático y protector de los derechos humanos”, realmente se encontraba frágil y volátil dentro de *la espiral*, pues mientras fue hacia delante en un tema importante como la *trata*, en muchos otros se estancó o retrocedió.

⁶⁹ Por ejemplo realizar una base de datos confiable sobre la magnitud del problema, implementar mecanismos de prevención y protección; sancionar penalmente a tratantes; evaluar riesgos; seguimiento de casos, etc.

III. EL PROCESO DE SOCIALIZACIÓN EN MÉXICO PARA EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS

No podemos cerrar los ojos ante esta forma de esclavitud (...), tenemos el reto de humanizar nuestras sociedades para evitar que el hombre se convierta en el peor de los explotadores del hombre mismo. Invito a todos los mexicanos a hacer frente común y unimos en contra de la trata de personas.

José Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación¹

Funcionarios piden sobornos y servicios sexuales a adultos y niños obligados a prostituirse; extorsionan a migrantes irregulares, incluidas víctimas de la trata; falsifican documentos de las víctimas; las amenazan con el enjuiciamiento si van a presentar quejas contra sus tratantes; aceptan sobornos de los traficantes; facilitan el movimiento de las víctimas a través de las fronteras; operan o frecuentan burdeles donde se explota a personas; o no responden a los delitos de trata, incluso en lugares de comercio sexual.

Reporte relativo a la trata de personas en México del Departamento de Estado de Estados Unidos²

LA CONDENA PÚBLICA Y EL LLAMADO A UNIRNOS contra la *trata* se queda sólo en un acto simbólico si realmente no viene acompañado de acciones concretas traducidas en leyes, políticas públicas, presupuesto y el desarrollo de instituciones, programas y campañas que den coherencia a una estrategia encaminada a combatir y erradicar la trata de personas. Con base en las declaraciones del Departamento de Estado de Estados Unidos, la corrupción en México es uno de los principales problemas por los que la *trata* persiste en el país. Esa percepción – sesgada o no – debe matizarse.

¹ Jorge Ramos Pérez, “Blake llama a frente contra la trata de personas”, *El Universal*, 13 de julio de 2011, (sec. Nación), en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/779055.html>, consultado el 12 de enero de 2016.

² “EU: México no cumple con los estándares mínimos contra la trata de personas”, *CNN-México*, <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/15/eu-mexico-no-cumple-con-los-estandares-minimos-contra-trata-de-personas>, consultado el 15 de junio de 2010.

La adhesión de México a la Convención de Palermo sirvió más allá que para trazar su eje de participación multilateral sobre el crimen organizado: ha sido referencia para el diseño de una estrategia interna de combate para el mismo tema. La homologación entre los compromisos internacionales y la legislación nacional y política interna se conoce como *socialización*, que derivó en múltiples esfuerzos del gobierno durante los sexenios de 2000 a 2012, destacando la Ley Federal de 2007 y la Ley General de 2012, que además de retomar la definición de *trata* de la Convención e incluir sus distintas ramas como explotación sexual, esclavitud, extirpación de órganos, trabajo forzado, también establecieron condenas penales, asistencia y protección a víctimas, y concientización del delito. Además, se crearon agencias dentro de varias Secretarías de Estado y otros órganos de gobierno, como en la Procuraduría General de la República (PGR) y la CNDH para dar seguimiento a los mandatos de estas leyes.

No obstante, en la ejecución de la ley (*enforcement*) fue en donde se presentaron problemas graves: considerando el *modelo de la espiral*, no pudo (y no ha podido hasta la fecha) completarse en el país la transición a la quinta y última etapa: el *comportamiento congruente*. México se estancó, por lo menos en la trata de personas como violaciones a los DDHH, entre las *concesiones estratégicas* y la *jerarquía normativa*.

En este capítulo analizaré algunos de los resultados de la estrategia del gobierno de México para combatir la *trata*, así como los retos que implica lidiar con un negocio en el que redes vinculadas al crimen organizado tienen con sus propias lógicas y recursos. También contrastaré el discurso oficial con la práctica en un esfuerzo por ubicar dentro de *la espiral* la gestión del país durante los sexenios panistas sólo en cuanto a este delito.

LOS FRENTES DE LA *TRATA* EN MÉXICO

En nuestro país hay factores sociales, económicos, culturales y geográficos que influyen en la “vulnerabilidad de una persona” para caer en una situación de *trata* dentro y en tránsito en el país. Como brevemente expuse en el capítulo anterior: la pobreza, la falta de educación sobre los derechos básicos de cada persona, la ausencia de los derechos laborales, la inequidad de género, la discriminación, el clasismo, la xenofobia y la misoginia, así como los “usos y costumbres” influyen en que determinadas zonas del país, las personas sean más vulnerables a ser objeto de *trata*.

Sin embargo, además del entorno social y económico, al considerar que México es un país “puente” o de “tránsito”, el factor geográfico tiene un papel importante. Por ejemplo, las fronteras sur y norte parecen simplemente tener las características perfectas para este negocio: la primera, de acceso complicado para asegurar su control por parte de las autoridades mexicanas, permite el desarrollo de actividades ilegales como el tráfico de armas, drogas, personas y *trata* a través de su espesa selva hacia distintos puntos del país; la segunda frontera, la del norte, que es destino inmediato para el “juego y los vicios” de estadounidenses y mexicanos en ciudades repletas de casinos, burdeles, prostíbulos en donde se promueve el turismo sexual. Además, las condiciones hostiles del desierto en esta frontera dificultan el monitoreo de las autoridades de ambos países de las “posibles rutas”, lo que permite al traficante y tratante evadirlas con mayor facilidad, pese a los peligros naturales de esas zonas. Ambas fronteras refuerzan la percepción de México como un puente para un negocio ilegal transnacional como la trata de personas.

La familia y las relaciones sociales

Hay quienes consideran que los tratantes tienen muchas caras o vienen en diferentes presentaciones. Por lo que he investigado, considero que los tratantes tienen todas las caras y todas las presentaciones. A veces diplomáticos “compran” a trabajadores domésticos y los retienen en asilamiento y trabajo forzado en sus propiedades; a veces hombres compran mujeres nacidas en el extranjero, para fines matrimoniales y posteriormente las retienen en servidumbre o sujetas a abuso sexual. En otras ocasiones son familias que llevan a hombres, mujeres y niños para realizar trabajo forzado en sus oficinas, fábricas y casas particulares.³ Sobre estas últimas considero relevante ahondar un poco más, pues es fácil entender cómo las víctimas de *trata* pueden vincularse a la falta de oportunidades económicas o laborales, cómo zonas de pobreza extrema o marginadas son las que proveen gran cantidad de la oferta; sin embargo, aun bajo estas condiciones, muchas veces son las personas más cercanas a la potencial víctima las que terminan de “cerrar el trato”.

La familia y la trata de personas han estado ligadas desde antes de que este término existiera. Cuando las mujeres europeas eran secuestradas para posteriormente ser explotadas en otras regiones, países o continentes, la estructura social más básica, la familia, se vio amenazada al mancharse la imagen de la mujer, de ser una mera mercancía y no poder cumplir con el rol de esposa y madre. Hoy, la familia⁴ sigue vinculada a la *trata*. El primer contacto social que tenemos es de nuestras personas más cercanas, que en la mayoría de los casos se puede entender como la familia y la estabilidad de ésta – con los muchos o pocos recursos que tenga – es de gran importancia en las zonas vulnerables

³ María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 63.

⁴ Cuya concepción ha cambiado con el paso del tiempo, por lo que no necesariamente me refiero a padre, madre e hijos.

de *trata*: la desintegración y la disrupción o efecto del proceso de ruptura de relaciones en fracciones en el seno de la familia, la violencia en el hogar y el maltrato constituyen una parte central en la explicación del desarrollo de trastornos como las adicciones, la delincuencia y otros procesos de victimización, incluida la trata de personas.⁵ El padre, la madre, los tíos, los primos, pueden ser los primeros contactos con la *trata*, los que exploten a la persona, los que la vendan a tratantes o los que la introduzcan a círculos donde puedan caer en situaciones de *trata*. Los problemas del hogar muchas veces se llevan a otros ambientes como la escuela, en donde los infantes y adolescentes se exponen a las normas sociales, reglas y costumbres de su comunidad. La violencia familiar puede hacer a un tratante y a un tratado.

En México hay lugares en los que los padres o la “autoridad familiar” entrega a sus hijos o familiares a cargo a personas que prometen cuidar de ellos y darle mejores oportunidades para tener una vida digna, pero que realmente se los llevan para ser explotados y en pocas ocasiones, si corren con suerte, les entregan una cantidad de dinero mensualmente. Estas víctimas pueden terminar en toda clase de lugares haciendo toda clase de actividades: tan sólo en 2004 se detectaron 72 mil sitios de pornografía de niños, niñas y adolescentes en nuestro país y para 2006 más de 100 mil. México es considerado el segundo lugar a nivel mundial con mayor producción de pornografía infantil.⁶

Por su parte, en 2007 la CNDH reportó casos de explotación laboral de niños en campos agrícolas y zonas marginadas de pequeñas ciudades: se encontraron 23 niños y niñas en el basurero de Tapachula, Chiapas en la recolección y división de basura en condiciones inhumanas. Sobre explotación sexual, uno de los problemas principales

⁵ Jorge Humberto Llanes Briceño, “Análisis de la adolescencia y prácticas de riesgo asociadas a la trata de personas, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostros diversos*, Op. Cit., p. 313.

⁶ María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 118.

que encuentra la CNDH es la identificación de menores de edad, pues debido a que, a diferencia de la explotación sexual de adultos, la de menores de edad siempre ha sido reprobada, moralmente juzgada y sancionada, es una práctica clandestina.⁷ Claro, basta ser un poco observador para notar que en las principales zonas donde se otorgan servicios sexuales, en las calles, banquetas y callejones, en bares o cantinas, hay menores de edad involucradas. Sin duda la trata por explotación sexual o laboral de menores de edad puede ser una actividad clandestina, pero no en todos los casos.

Por otro lado, después de acordarse la Convención de Palermo, durante los procesos de ley y en los años siguientes, no se ha visto un avance sustancial en cuanto al entendimiento de lo que es *trata* por gran parte de las autoridades que deben combatirla. Por ejemplo, la declaración de un infante (menor de doce años en México) víctima de *trata* por explotación sexual ante el Ministerio Público, en muchas ocasiones – por insensibilidad del servidor público o desconocimiento de las reacciones que este tipo de víctima puede tener ante estos hechos – es considerada como fantasía, mentira o exageración. El mismo caso, pero como un adolescente (mayor de doce años y menor de 18 en México) – sin distinción de sexo – la autoridad tiende a prejuzgar a la víctima por posible precocidad o desarrollo sexual.⁸

Es preocupante cómo los complejos, prejuicios e incluso valores y expectativas de los círculos sociales de cierta persona pueden llevarla a situaciones de *trata*. Juzgar y señalar, avergonzar a las personas por sus decisiones o su forma de pensar, por sus características, ideología o experiencias son factores sociales que muchas veces se suman a los problemas económicos, y/o laborales que enfrentan y que las hacen susceptibles a

⁷ Gretchen Kunher y Mónica Salazar, “Características socio jurídicas del delito de trata de personas en el caso mexicano”, en Rodolfo Casillas R, *Rostros Diversos, Op. Cit.*, p. 192.

⁸ *Ibíd.*, p. 194.

los enganches del tratante. Por ejemplo, es común percibir en comunidades de bajos recursos en México, el rechazo familiar y social a una mujer que se embaraza a corta edad y fuera del matrimonio; se le culpa y humilla sin considerar las causas por las que terminó embarazada. El enamoramiento, protección y el ofrecimiento de mejores oportunidades para ella y su bebé es lo que necesita escuchar para aceptar, o al menos considerar, la oferta de alguien que bien puede dedicarse a la *trata*.

Estos mismos problemas enfrentan muchas veces quienes logran salir de una situación de *trata*: la vergüenza familiar y social. No fue suficiente el haber sido reducida a una cosa u objeto sexual, que le hayan sido violados todos sus derechos fundamentales, sino que debe enfrentar el castigo social, ser llamada puta, prostituta, mujerzuela cuando realmente fue explotada sexualmente en contra de su voluntad; ser la culpable antes que una víctima. En México, la relación entre cultura y sexualidad aún es muy compleja, pues aunque cada vez más – sobre todo en zonas urbanas - las mujeres exigen la capacidad para tomar decisiones sobre su cuerpo, no es común que se separen del todo de las expectativas y valores sociales de, por ejemplo, el tradicionalismo católico, del sexo sólo con la pareja o dentro del matrimonio.⁹

Castigar la sexualidad de las mujeres por una moral basada en la tradición, el conservadurismo o los usos y costumbres es algo todavía presente en gran parte de la población mexicana, que en casos extremos puede llegar a afectarles al punto de hacerlas presas de las redes de trata de personas. La presión y las expectativas familiares y sociales también pueden influir en que las personas caigan en otros tipos de *trata*, sobre todo por matrimonios forzados, servidumbre o laboral.

⁹ Ivonne Szasz, Cap. Cit., p. 73.

La industria del sexo

¿Qué tanto no vemos o negamos como sociedad mexicana a la *trata*? ¿Qué tanto nos avergüenza y preferimos cerrar los ojos? ¿Qué tanto el sexo es todavía un tema tabú? No pretendo responder estas preguntas, sólo las menciono como parte del tema de un frente de la *trata* a través de la propia sociedad, que bien puede condenar la actividad sexual incluso cuando es ejercida entre adultos y con libre consentimiento, lo que promueve que se siga ejerciendo bajo condiciones infrahumanas, forzadas y por medio de la *trata*: “el estigma ligado con la prostitución en las mujeres es una gran fuerza social que no sólo puede contrarrestar los efectos positivos del trabajo femenino sino volverlas más vulnerables. A pesar de que el trabajo sexual goza de autorización legal, de que es ejercido por cientos de miles de mujeres y de que el derecho de éstas a decidir libremente sobre su propio cuerpo ha ganado terreno, en México existe un profundo estigma cultural que asigna un estatus de ilegitimidad al trabajo sexual femenino”.¹⁰

Tal vez sin los prejuicios sociales la *trata* se debilitaría, tal vez dejando de ver a la mujer víctima como un *damaged good* por haberse involucrado en el comercio sexual y pensar que al haber sido explotada y victimizada físicamente, fueron violados sus derechos como humano, persona y mujer, y que en lugar de revictimizarla debe ayudársele a reinsertarse socialmente, tal vez así nuestro papel como ciudadanos “Unidos contra la *Trata*” realmente tendría más sentido.

¿Frentes olvidados?

Hay formas de *trata* que son muy evidentes, que “a simple vista” pueden corroborarse; hay otras formas que no. En las siguientes páginas analizaré los esfuerzos del gobierno

¹⁰ *Ibid.*, p. 86.

por combatir esta actividad durante los sexenios panistas; sin embargo, estos esfuerzos priorizan la trata sexual. Las otras formas que define el Protocolo pareciera como si simplemente fueran ignorados: el tráfico de órganos, la servidumbre, la tortura, los matrimonios forzados o las adopciones ilegales son formas de *trata* que no suelen figurar dentro de la estrategia para combatirla. Es más fácil investigar un burdel o prostíbulo o lugares físicos en donde se sabe que se vende sexo, que investigar los espacios donde se llevan a cabo las transacciones para estos otros tipos de *trata*, pues muchas veces son virtuales. Cuánto se puede pagar por un corazón o un riñón; cuánto por un bebé o por torturar a alguien. No hay cifras sobre estas víctimas, pero se sabe que en lugares codificados o de difícil acceso en internet se pueden encontrar foros o sitios donde se venden órganos y personas para diversos fines, donde el *snuff*^{d1} se vuelve realidad, es decir, caras de la trata que no son visibles, que se concretaron antes de ser físicas y que desaparecen junto con la víctima.

De lo que se sabe, además de los 100 mil sitios de internet sobre pornografía infantil en México, en 2007 hubo alrededor de 20 mil casos comprobados de trata de personas; 21 de 32 entidades padecen del turismo sexual; 85 mil infantes víctimas de pornografía; en la Ciudad de México, 15 mil personas adultas estaban en el negocio de la prostitución y 75% de éstas comenzaron a los 13 años.¹² Expondré más cifras en las siguientes páginas para ilustrar la utilidad o falta de ésta de los intentos del gobierno por combatir y erradicar la trata (por lo general sexual).

¹¹ La tortura y asesinatos grabados para el entretenimiento de un público particular.

¹² María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 112.

EL COMIENZO DE LA SOCIALIZACIÓN EN MÉXICO

Como en varios países, en México el interés en la trata de personas como una actividad ilícita que viola los derechos humanos fue impulsado tras la Convención de Palermo en el año 2000 y vino acompañado de una serie de iniciativas, discursos, reformas y nuevas leyes internas, así como del incremento de la cooperación con otros Estados, organizaciones internacionales y actores transnacionales. Esta interacción y retroalimentación entre ambos ámbitos, nacional e internacional, con la cual se promovió la interiorización de normas internacionales es el proceso de *socialización*¹³ interna al que brevemente me referí en el primer capítulo.

Pese a la adhesión de México a la Convención de Palermo y sus protocolos en el año 2000, la trata de personas no era considerada legalmente como un delito antes de 2007 (cuando se promulgó la primera ley federal sobre *trata*). Algunos instrumentos jurídicos internos que sirvieron para penalizar y condenar actividades hoy consideradas como *trata* son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Código Penal Federal; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2000, entre otros.

La trata de personas durante el sexenio de Vicente Fox

Cuando comenzó el primer sexenio panista, Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores, declaró sobre el problema que representaba el crimen organizado para el país y para la seguridad internacional y resaltó la importancia de la Convención de Palermo

¹³ Thomas Risse y Kathryn Sikkink, “La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción”, *Relaciones Internacionales*, núm. 17, 2011, p. 185.

como una expresión de voluntad política de todos los miembros de la ONU para contrarrestar las actividades de grupos criminales y defender los DDHH:

Como el crimen organizado ha tomado dimensiones internacionales, es necesario que la comunidad internacional responda con acciones e instrumentos de gran alcance para dar forma a una jurisdicción universal. La perversa acción del crimen organizado ha minado las estructuras de muchos países, al grado de que se ha borrado la línea entre los criminales y las fuerzas del Estado, pues incluso miembros de los aparatos de seguridad se han sumado a las filas de estos grupos. Por ello, para el gobierno mexicano es prioritario contar con este instrumento internacional: es primordial que este sistema dote a la comunidad de países de los instrumentos jurídicos de que carecen las legislaciones nacionales por separado. (...) el Gobierno de México tiene la voluntad de luchar contra esto y en defensa de los derechos humanos.¹⁴

Posteriormente, además de entrar en vigor en 2003 la Convención de Palermo para México, se comenzó a diseñar un modelo de ley¹⁵ que cumpliera con todas las disposiciones de aquella y de sus protocolos. De igual manera comenzó la planeación de distintas agencias y direcciones dentro de las principales dependencias de gobierno que se encargarían de cumplir con esta ley y el resto del marco jurídico que se modificaría.¹⁶ En este sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no se incluyeron objetivos y estrategias para la atención de la trata de personas, pues la Convención de Palermo y sus protocolos apenas habían entrado en vigor en 2003, justo a la mitad del sexenio.¹⁷

¹⁴ “El crimen organizado, lado oscuro de la globalización, reconoce Castañeda”, <http://www.proceso.com.mx/239578/el-crimen-organizado-lado-oscuro-de-la-globalizacion-reconoce-castaneda>, consultado el 10 de septiembre de 2015.

¹⁵ Se presentó la primera iniciativa el 15 de diciembre de 2005.

¹⁶ El Instituto Nacional de la Mujer; la Fiscalía Especializada en Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas; la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada; la Unidad Especializada en Investigación del Tráfico de Menores Indocumentados y Órganos, entre otras agencias fueron resultado de esta planeación años después.

¹⁷ Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., p. 269.

Sin embargo, en los últimos años del período foxista comenzaron ciertas acciones para cumplir con los compromisos internacionales sobre *trata* y el 9 de diciembre de 2004, los senadores del PRI, Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño, presentaron un proyecto de Decreto para expedir la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*.¹⁸ Los senadores, según especialistas, vieron la oportunidad de incorporar en la agenda pública un problema que en ese momento era poco conocido, pero que pronto cobraría importancia¹⁹ desde varios frentes como seguridad, derechos humanos o salud pública. En la exposición de motivos, el PRI declaró que la propuesta era resultado de “la impostergable necesidad de crear un marco legal que, vinculado al derecho internacional, atendiera de forma integral la problemática de la trata de personas, como un delito de índole mundial y presente en nuestro país”.²⁰

Considero necesario destacar que no fue el PAN el que dio los primeros pasos para la armonización de la legislación interna con los nuevos compromisos internacionales, pese a la importancia que le daban al tema de apertura en derechos humanos, lo que pudo haber sido un indicador de que aún no tenían una posición bien definida ni sobre *trata* ni sobre DDHH. Posteriormente, sin embargo, los pronunciamientos e iniciativas gubernamentales serían más consistentes por parte del gobierno federal en general. El Pleno de la Asamblea de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen el 3 de diciembre de 2005 (con 95 votos a favor) y la iniciativa de ley fue

¹⁸ Que además adicionaría la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales.

¹⁹ Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., p. 261.

²⁰ Gretchen Kunher y Mónica Salazar, Cap. Cit., p. 162.

turnada a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados a inicios del siguiente año para que emitiera su dictamen y continuara con el proceso de aprobación.²¹

El cambio de administración federal y de ambas cámaras dificultó el avance de la iniciativa y que se estancó por casi dos años. El 26 de abril de 2007, tras un proceso de *fast-track*, la Cámara de Diputados aprobó la expedición de la ley (con 396 votos a favor, cero en contra y una abstención).²² Posteriormente, devuelta al Senado, se aprobó por unanimidad el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley el 2 de octubre de 2007.

Otras acciones también comenzaron desde 2004: 1) se inició un diálogo con Guatemala, Brasil y Ecuador para combatir la *trata* transnacional, pero sólo se firmó con el primer país un *memorándum de entendimiento*;²³ 2) se desarrolló un Seminario Internacional informativo sobre el Protocolo de Palermo y su aplicación; 3) se aprobó un millón de pesos a la OIM México y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para desarrollar el proyecto *Construcción de una Red de Apoyo para la Atención Integral de Víctimas en las Fronteras Norte y Sur de México* por 2 años; 4) en 2005 se creó el Grupo Intersecretarial sobre trata de personas (GITP) integrado por instituciones de gobierno²⁴ y su principal actividad fue la negociación con Estados Unidos para una *Carta de Entendimiento* por la cual éste donaría 8.2 millones de dólares a programas de

²¹ La Comisión de Justicia consultó a especialistas de organizaciones internacionales y de la sociedad civil para que opinaran sobre el proyecto. Algunas de ellas fueron: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA; el Consejo Consultivo de la UNICEF en México, la OIM, OIT, CNDH, la Asociación sin Fronteras, CATWLAC y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, entre otros. En *Ibid.*, p. 264

²² *Ibid.*, pp. 264-265.

²³ Se negoció un proyecto de *memorándum de entendimiento* entre ambos países para la cooperación en materia de asuntos migratorios para prevenir y combatir la *trata* y se presentó un programa de atención integral en la frontera sur para proteger a los menores de edad víctimas de trata y tráfico en la frontera México – Guatemala. Los resultados, avances o simplemente el seguimiento a ese programa no están disponibles. En *Ibid.*, p. 276.

²⁴ Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de Migración y Centro de Investigación y Seguridad Nacional); Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva), Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Turismo, Procuraduría General de la República, Sistema Nacional de Atención Integral para la Familia (DIF) y el Instituto Nacional de las Mujeres.

cooperación contra la trata de personas en México en siete proyectos: investigación de casos, desmantelamiento de organizaciones criminales, procuración de justicia, atención a víctimas y reinserción social, difusión de información y concientización de la población sobre la trata de personas, apoyo a una red de albergues e instancias de protección a víctimas. Los resultados de esa negociación son confidenciales (de hecho, la información para saber si se concretaron los proyectos se desconoce);²⁵ y 5) la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, aunque no incluye el tema de *trata*, se considera como uno de los instrumentos nacionales que velan por los derechos humanos de todas las personas.

Por parte de la sociedad civil, de 2004 a 2006 llevaron a cabo algunas actividades y eventos relacionados con la concientización y programas de apoyo para quienes habían sido víctimas de *trata*. El programa más completo fue el de 2006: *Programa de Apoyo a Víctimas de Trata en México*, también conocido como *Proteja*, cuyo concepto inició con el establecimiento de pequeños refugios para víctimas de *trata* en México y después amplió sus actividades hacia la transmisión de información y sensibilización, asesoría técnica-legislativa y vinculación de redes. El *Management Systems Internacional* y la *Academy for Education Development* tuvieron fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos para poder implementar los servicios de este programa gratuitamente.²⁶ Es probable que por este involucramiento de la sociedad civil más los avances para la aprobación de la Ley Federal a finales del sexenio de Fox hayan contribuido a que éstas mantuvieran críticas modestas hacia el gobierno en este tema.

²⁵ Flérida Guzmán Gallanos, Cap. Cit., p. 274.

²⁶ *Idem.*

La falta de información más detallada de lo que sucedió durante estos años, no obstante, dificulta analizar ¿cuál fue realmente la interpretación del problema dentro del gobierno?²⁷ Sin embargo, considero que estos años fueron de planeación, de estudios y organización, de avances en proyectos que se pusieron en marcha y tuvieron coherencia hasta los primeros años del segundo gobierno panista a la cabeza de Felipe Calderón.

La trata de personas durante el sexenio de Felipe Calderón

A partir de este sexenio, las acciones para combatir la *trata* comenzaron a ser más consistentes y se intensificaron en ambos frentes: política interna y exterior. En el primero se crearon órganos de seguridad que pudieran enfrentar el problema, tales como la *Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada* (SEIDO) y la *Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra Mujeres y Trata de Personas* (FEVIMTRA) en la PGR. En política exterior, sobre todo en el ámbito multilateral, México reafirmó su compromiso por implementar las disposiciones de los instrumentos internacionales de los cuales ya era parte, incluida la Convención de Palermo y sus protocolos (y que explicaré con más detalle en el siguiente capítulo).

En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio, la trata de personas apareció por primera vez dentro de la estrategia 15.4 “promover y aplicar los instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas”, en el que se enfatiza el fortalecimiento de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.²⁸

²⁷ *Ibid.*, p. 276.

²⁸ Textualmente se menciona que: el traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes

También, aunque comenzó a entenderse mejor la relación entre crimen organizado, narcotráfico y trata de personas, ésta última siempre fue un área que no se pudo incluir del todo en la lucha general contra el crimen organizado pues se tenían que tomar precauciones diferentes que en los casos de drogas o armas debido a que la “mercancía” eran humanos que, a diferencia de las drogas o armas, no podían ser “confiscados”, sino que necesitaban de asistencia especializada. Además, por lo general, a diferencia de los otros dos negocios, la *trata* no representaba la finalidad del delito para las redes criminales que se lograron desarticular.²⁹ La Ley Federal de 2007 estaba pensada para atacar este problema como un caso particular del crimen organizado.

En 2007, el Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, César Camacho Quiroz, durante su intervención en el coloquio “Prevención y erradicación de la trata de personas en México” que se impartió en la Universidad Nacional Autónoma de México, declaró que esta ley era “justa, oportuna, vanguardista y protectora, siendo la primera en establecer un tipo penal claro y preciso en contemplar a todas las personas que intervienen en el delito, definiendo una política criminal y preventiva que lo enfrente de manera eficiente, que prevea la eficaz coordinación entre las autoridades encargadas de su prevención, investigación y sanción”.³⁰ Una ley moderna, para un tema que aumentaba en importancia, se percibió en un inicio como una buena herramienta para combatir este delito. Considerando que para que un delito exista se requiere previamente la existencia de un bien jurídico que proteger, con base en el

ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para combatir esfuerzos en este sentido. En Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, pp. 71-72.

²⁹ Gretchen Kunher y Mónica Salazar, Cap. Cit., p. 188.

³⁰ César Camacho Quiroz, “CCQ presenta en la UNAM la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”, *Comunicados*, www.cesarcamacho.org/site/, consultado el 17 de diciembre de 2015.

artículo 1 de la Ley Federal, la trata de personas es un delito, pues atenta al bien jurídico del “libre desarrollo de la personalidad, el cual permite planear y determinar los propios proyecto de vida y definir las características de la personalidad”.³¹

Esta ley puede considerarse como el primer esfuerzo concreto que vincula los compromisos internacionales con la legislación interna, poniendo en marcha el proceso de *socialización* que he desarrollando desde el inicio de esta investigación. Por ejemplo, la ley buscaba acercarse al problema de la *trata* a través de la víctima y de los derechos humanos que le fueron violados. Al concentrarse en la persona, profundizaba en la importancia de saber cómo había llegado a ser víctima, por lo que tipificaba como delito cualquiera de los tres procesos básicos de *trata*: reclutamiento, traslado y explotación,³² igual que en la Convención de Palermo y su protocolo, para posteriormente sancionar al delincuente y reparar el daño a las víctimas. También, la definición de *trata* que se incluyó en el artículo 5 era similar a la del protocolo;³³ con referencias al libre desarrollo de la personalidad, contemplaba medidas de prevención, sanción y protección a las víctimas en su artículo 6 y otro sobre la tentativa de cometer el delito en su artículo 7, el cual fue elemental para responsabilizar al posible tratante o agresor.

En cuanto a las sanciones, la ley establecía una tipicidad genérica, para posteriormente aumentar la pena carcelaria y la sanción económica para el delincuente con base en el tipo de *trata* y víctima: si el delito era cometido en contra de una persona menor de dieciocho años o si quien cometía el delito habitaba en el mismo domicilio de la víctima, con o sin parentesco alguno.³⁴ Cabe destacar que si la víctima era menor de

³¹ Ver artículo 1 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en Anexo V.

³² Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., p. 262.

³³ Ver el Artículo 5 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

³⁴ Ver artículo 6 de la Ley de 2007.

edad, la ley no consideraba el “consentimiento” de ésta como un argumento válido para reducir la sanción.

Aun cuando lo novedoso y vanguardista de la ley era algo positivo, su implementación comenzó a ser un problema, pues una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se tenía que expedir su reglamento a más tardar 120 días hábiles, plazo que casi se triplicó, pues el reglamento no se publicó hasta el 27 de febrero de 2009 (339 días después). Si fue por falta de voluntad o interés en el tema es algo que queda para la especulación; sin embargo, puede ser más probable que el documento tardó tanto por el desorden burocrático en las dependencias de gobierno que debían involucrarse como la Secretaría de Gobernación, la PGR y Presidencia. Fue un problema operar la ley sin un reglamento, pero no imposibilitó que comenzaran acciones públicas en la materia, pues a iniciativa de la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados, se asignaron recursos para la atención de las víctimas a los principales órganos de atención para combatir la *trata* como FEVIMTRA.³⁵

La CNDH desarrolló un programa en 2007 para la prevención y apoyo a víctimas de *trata*: *Programa contra la Trata de Personas*. Éste se dedicó a concientizar a la sociedad, brindar apoyo y asesoría a las legislaturas de todos los estados y organizar foros de sensibilización dirigidos a los diversos actores políticos y sociales. Sin embargo, el programa fue breve y más informativo y de consulta que para fines prácticos. Aún así, en cuanto al cumplimiento del marco normativo, durante los últimos tres años del gobierno de Calderón, la CNDH capacitó a 71,133 personas para contribuir a la reducción de vulnerabilidad de mujeres, niñas, niños y adolescentes como posibles víctimas de *trata*.³⁶

³⁵ Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., pp. 267-268.

³⁶ Rodolfo Casillas R., Cap. Cit., p.28.

La FEVIMTRA comenzó a funcionar como la única institución con acciones públicas contra la trata de personas desde tres ejes básicos: derechos humanos, perspectiva de género y protección integral para los niños.³⁷ En su primer año, esta fiscalía informó que inició 100 averiguaciones previas por delitos relacionados a violencia contra las mujeres y 24 por trata de personas.³⁸ Los números no eran altos, pero debe recordarse que en años anteriores ni siquiera había números o averiguaciones por *trata*. Los trabajos de FEVIMTRA se expandieron a diferentes partes del país, como los tres centros de atención integral en el Distrito Federal, Tapachula y Ciudad Juárez, en los que FEVIMTRA proporcionaba servicios especializados y tratamientos a patologías primordialmente en infantes asociadas con la violencia y *trata*.

Otros organismos que se instauraron fueron *la mesa binacional para los casos de trata* con la participación del *Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos* (ICE), y el *Centro Nacional de Planeación e Inteligencia* (CENAPI).³⁹ Posteriormente, y según el artículo 12 de la ley, los titulares de la Secretaría de Gobernación, Comunicación y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Desarrollo Social, Educación Pública, Turismo y de la PGR conformaron la *Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* con el objeto de desarrollar campañas de prevención, protección y atención en asuntos de *trata* con base en el respeto a los derechos humanos, incluyendo así los compromisos nacionales e internacionales vigentes sobre el tema, así como realizar la capacitación del personal de la administración pública federal sobre los conceptos

³⁷ Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., p. 292.

³⁸ María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 146.

³⁹ CATWLAC, *Diagnóstico*, Op. Cit., p. 77.

fundamentales y las implicaciones de la trata de personas y de los instrumentos internacionales relacionados en la materia.⁴⁰

Con el apoyo de esta Comisión y para cumplir con los mandatos de la ley, se coordinaron direcciones, agencias, fiscalías y centros de investigación en todo el territorio nacional, para distribuir agendas y competencias específicas para la investigación y persecución de los delitos de *trata*, de tal manera que se implementara una política de Estado congruente y organizada. El 6 de enero de 2011, la Comisión Intersecretarial dio a conocer el *Programa Nacional contra la Trata de Personas*, seis meses después de la fecha original (pues se suponía que el programa tendría que haber cubierto el periodo de julio 2010 – julio 2012) y que consistía en los principales campos en los que el gobierno federal actuaría contra la *trata*.⁴¹ Sin embargo, el programa no fue efectivo por varias razones: comenzó tarde, sus objetivos se plantearon de manera general y amplia, sin concretar medidas de política pública, no diseñaron mecanismos para garantizar la asistencia – médica y psicológica – a las víctimas, carecía de propuestas para fomentar oportunidades de empleo, así como para la construcción de albergues, refugios o instancias de atención inmediata, entre otras.⁴²

Sin embargo, la Comisión Intersecretarial impulsó otras acciones dentro de cada Secretaría de Estado que la componía: la STPS desarrolló en 2010 el modelo de gestión y

⁴⁰ Ver artículo 12 fracción IV.

⁴¹ El Programa tenía los siguientes fines: 1) conocer el contexto actual en materia de trata de personas así como sus causas y consecuencias en el país; 2) prevenir el delito de trata de personas y transformar el contexto de los patrones culturales de tolerancia hacia la explotación sexual, laboral y demás conductas vinculadas al mismo; 3) coadyuvar en el mejoramiento de la procuración de justicia en materia de trata de personas; y 4) proporcionar una atención integral y de calidad a las personas en situación de trata, así como a familiares y testigos. En Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 2011, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011, consultado el 10 de enero de 2016.

⁴² Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación*, *Op.Cit.*, p. 147.

organización *Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil*, por medio del cual se promovieron “buenas prácticas laborales para la contratación de trabajadores del campo para las empresas agrícolas”;⁴³ el DIF informó que realizó campañas de sensibilización para la sociedad; SECTUR dio a conocer el Código Nacional para la Protección a Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo, entre otros.⁴⁴

Las acciones del gobierno federal comenzaron a demostrar un progreso que aunque no reflejó una disminución del delito, sí un compromiso en marcha para combatirlo: aumentó el número de averiguaciones previas por trata de personas, se realizaron operativos conjuntos entre las dependencias de gobierno y, según la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de octubre del 2008 a agosto de 2012 se rescataron 323 víctimas de las cuales 196 fueron por trata sexual y 127 por trata laboral; fueron acusadas por este delito 163 personas, se realizaron 192 operativos; se iniciaron 53 averiguaciones previas y se aseguraron 22 inmuebles para expropiar mediante la Ley de Extinción de Dominio.⁴⁵ A partir de la promulgación de la Ley Federal, además, comenzaron los procesos para tipificar el delito en los códigos estatales. En el Distrito Federal, el delito de trata de personas está tipificado en su Código Penal en el Artículo 188 Bis desde 2007.⁴⁶ Hacia el año 2011, 25 entidades federativas habían tipificado el delito de *trata*⁴⁷ y algunas habían aprobado leyes específicas sobre éste.⁴⁸

⁴³ “incorporar medidas para la no contratación de mano de obra infantil en ninguna de sus áreas y procesos; contar con reglas, guías y criterios para la realización de acciones a favor de los jornaleros y sus familias; demostrar el cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos, estándares de calidad y de responsabilidad social vigentes”. En STPS, “Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo infantil”, http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/archivos/, consultado el 02 de enero de 2016.

⁴⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación*, Op. Cit., pp. 11-112.

⁴⁵ CATWLAC, *Diagnóstico*, Op. Cit., p. 82.

⁴⁶ Artículo 188 Bis: Al que promueva, facilite, solicite, ofrezca, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero a una persona para someterla a explotación sexual, a la esclavitud o

Ese mismo año, durante la clausura del *Diplomado de Trata de Personas y Procuración de Justicia* de la PGR, la titular de ésta, Marisela Morales, se pronunció para reafirmar su compromiso con el tema y declaró que:

La Procuraduría General de la República (PGR) tiene como una de sus prioridades asumir el compromiso indeclinable de aplicar, de manera irrestricta, la norma contra quienes comercian con mujeres y niños. Este acto ilícito no sólo lesiona la integridad física de las víctimas, sino que después del tráfico de drogas y armas es el delito que más rendimientos genera a los criminales. Por ello se debe combatir con todas las capacidades y la fuerza de la ley a los criminales que atentan contra la libertad, la dignidad y la vida de los mexicanos.⁴⁹

Sin embargo, para ese momento ya era evidente que las acciones llevadas a cabo – por muy variadas que fueron – no resultaban suficientes para atacar de fondo la *trata* y el discurso de la procuradora simplemente no hizo eco en la población. Cabe destacar que las medidas que se tomaron para evaluar y combatir la *trata* fueron mucho más sustantivas que en administraciones anteriores al haber un fortalecimiento jurídico e institucional para atacar el problema. Pero los resultados positivos de la Ley Federal y de los proyectos derivados de ella fueron opacados por las consecuencias de la estrategia de seguridad del presidente Calderón, y de los propios límites de esa Ley.

Tras varias reformas entre 2007 y 2011, aún permanecieron ciertos problemas en esta Ley Federal: 1) consideraba que la voluntad de las víctimas podía ser doblegada

prácticas análogas, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva o para que le sea extirpado cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes, dentro del territorio del Distrito Federal, se le impondrá prisión de 10 a 15 años y de 10 mil a 15 mil días multa.

⁴⁷ CATWLAC, *Diagnóstico, Op. Cit.*, p. 77.

⁴⁸ Hasta 2011, los siguientes 14 estados habían aprobado una Ley sobre Trata: Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Baja California, Coahuila, San Luis Potosí y Yucatán.

⁴⁹ “Prioridad de PGR: combatir la trata de personas”, *Zócalo*, 2 de octubre de 2011, (sec. México), en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/prioridad-de-pgr-combatir-la-trata-de-personas-marisela-morales>, consultado el 17 de enero de 2016.

únicamente mediante la violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder (este último sin definir), lo que demostró el desconocimiento de las múltiples fórmulas que los tratantes utilizan para victimizar a una persona, sobre todo en el momento del enganche, tal como el “abuso de una situación de vulnerabilidad”, es decir, pobreza, desnutrición, disfunción familiar, mendicidad, entre otras; 2) aunque no influía si un menor de edad había “otorgado su consentimiento” al tratante para su condena, el caso era diferente para las víctimas adultas, pues de haber pruebas de consentimiento para caer en la *trata*, podría reducirse la responsabilidad del tratante; 3) se establecía que la intención del tratante debía ser “someter” a la víctima a explotación, a diferencia del Protocolo de Palermo, en el que se establece que el “tratante realiza conductas con fines de explotación”, de tal manera que el sometimiento es sólo uno de los medios para explotar.⁵⁰ Así, la Ley no era del todo congruente con la norma internacional pues el fin no era el “sometimiento”, sino la “explotación”, y esa confusión complicó su operatividad en el país.

Por otro lado, aunque para 2011, 25 entidades federativas habían modificado sus códigos penales para incluir el delito de *trata*, el tiempo en el que tardaron en hacerlo y que siete de estas entidades no hubieran hecho nada resultó ser un problema importante para la estrategia nacional de combate. Aún cuando varios estados tipificaron el delito, cada uno lo interpretó de diferente manera,⁵¹ obstaculizando su homologación jurídica entre éstos. Por otro lado, los estados que no se responsabilizaron por incluir el término en sus códigos penales sólo promovieron que el combate de este delito no contara con la fuerza jurídica necesaria para contrarrestarlo: cada código presentaba profundas

⁵⁰ UNODC, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, México, Oficina de Enlace y Parteneriado de UNODC en México, 2014, pp. 32-34.

⁵¹ Ver Anexo VI: tipificación y condenas por estado.

diferencias entre sí con la legislación federal – no sólo en cuanto a las penas, sino en conductas punibles, los medios comisivos y los fines –, lo que era un factor que mermaba el seguimiento del delito, propiciaba la impunidad y afectaba el acceso de las víctimas a la justicia y reparación del daño. Además, la ley no tenía cabida si se cometía *trata* por cualquier persona o por servidores públicos estatales; tampoco especificaba cuándo la *trata* era interna y cuándo internacional.⁵²

Así, poco a poco la primera ley para combatir la trata en México fue demostrando errores de fondo que no podían solucionarse rápidamente, por lo que los datos eran poco representativos considerando el escaso número de sentencias condenatorias, la falta de coordinación entre las instancias estatales y federales, y de mejores opciones de atención y reincorporación de las víctimas a una vida “normal”.

Algunas inconsistencias en las acciones del gobierno también se relacionan con la capacitación de las autoridades competentes y servidores públicos. No hay un registro de personas capacitadas ni por qué cada una de esas personas fue elegida para asistir a los cursos que se impartieron. Uno de los pocos documentos disponibles es un manual para la asistencia a víctimas enfocado en el cuerpo diplomático del país, pero que más bien contiene información general sobre la *trata* en el país y no está realmente especializado. En cuanto a campañas nacionales, en el siguiente capítulo desarrollaré sobre la más importante: *Corazón Azul*, que ha servido más para la difusión del tema, que para combatirlo. Fuera de ésta, un intento pobre o flojo fue la difusión en radio y televisión de los comerciales de prevención: “que tal si se trata de *trata*”, de los que realmente no se tiene un estudio sobre el impacto que tuvieron durante su transmisión.

⁵² María Rita Cornejo, Cap. Cit., pp. 126-127

Además de estos problemas, las deficiencias de las actividades desplegadas por el gobierno federal también se relacionaban con el presupuesto asignado a cada una de ellas y los problemas para usar esos recursos, aunque es complicado conseguir la información. Por ejemplo, en 2008 se otorgaron 236.3 millones de pesos a FEVIMTRA, de los cuales 166.3 fueron para investigar asesinatos y desapariciones de mujeres y 70 para un programa con el que se pensaba establecer un refugio para víctimas de *trata*.⁵³ Esta cantidad representó tan sólo .009% del presupuesto aprobado para PGR, y 2.98% del gasto para los temas de mujeres e igualdad de género. Por añadidura, FEVIMTRA reportó que la Oficialía Mayor de PGR tan sólo autorizó 22.2 millones de pesos y se desconoce en qué se gastó el resto de los recursos que no fueron gastados por FEVIMTRA.⁵⁴ Como este caso, en las otras dependencias de gobierno (las que componen la Comisión Intersecretarial) pudieron haber sucedido experiencias similares a las de PGR, en donde un desorden burocrático interno o intereses políticos o corrupción pudieron haber frenado u obstaculizado el desarrollo de más y mejores actividades contra la trata de personas.

Aunque ya he mencionado algunas cifras, estimaciones que ha compilado la CNDH de organizaciones y dependencias de gobierno durante el sexenio de Calderón, ubicaron el número de niños y niñas sometidos a esclavitud sexual entre 16,000 (INEGI, UNICEF, DIF) y 20,000 (SECTUR); las más extremas en 70,000 de los cuales 50,000 son explotados en las zonas fronterizas y 20,000 en el resto del país. En cuanto al total de

⁵³ Se reportó la compra de un inmueble para el acondicionamiento del refugio, pero no su costo ni el de su acondicionamiento; tampoco parece haber funcionado en algún momento, pese a que el 20 de octubre de 2008, el Procurador General de la República anunció la instalación de éste y resaltó que se realizarían actividades especializadas para garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. En Flérida Guzmán Gallangos, Cap. Cit., pp. 288-289.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 287-288.

víctimas, hay estimaciones que oscilan entre los 50,000 y los 500,000 casos.⁵⁵ Algunos informes de la PGR indican que entre 2009 y 2011, los estados con mayor número de denuncias fueron Aguascalientes (89 denuncias y 89 averiguaciones previas); Tlaxcala (50 denuncias y 9 averiguaciones previas); Chihuahua (19 denuncias y 19 averiguaciones previas); Jalisco (9 denuncias y 9 averiguaciones previas) y San Luis Potosí (8 denuncias y 8 averiguaciones previas), cifras que no necesariamente corresponden a los estados que ocupan los primeros lugares en averiguaciones previas (AP), es decir, Aguascalientes (89), Chiapas (88), Puebla (39), Oaxaca (31), Distrito Federal (31) y Veracruz (24).⁵⁶ Para algunos estados, las cifras simplemente corresponden a cero debido a que durante 2009 – 2011 no habían tipificado el delito, lo que sesga estos informes.

Sobra decir que no hay comparación entre víctimas y denuncias: al considerar el mínimo de 50,000 víctimas en México, el ideal sería el mismo número de denuncias, de averiguaciones, de condenas y de atención a víctimas; sin embargo esto no sucede y los números no cuadran, no se acercan en ninguna de las categorías y es entonces cuando me pregunto ¿por qué? La adhesión a la Convención de Palermo, la modernización de nuestro sistema legal con la ley federal de 2007 y el fortalecimiento institucional posterior, la apertura de derechos humanos, todo este proceso de *socialización* interna no fue suficiente para lograr una notable reducción del delito.

⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación*, Op. Cit., p. 17.

⁵⁶ UNODC, *Diagnóstico Nacional*, Op. Cit., p.45. Para observar el registro de todos los estados durante el período 2009-2011, ver Anexo VII: tablas “Trata de Personas en México: total de denuncias, averiguaciones previas y resultados para el fuero local 2009-2011”.

Ante los huecos y límites de la Ley de 2007, el escaso número de sentencias condenatorias, la falta de coordinación entre las instancias estatales y federales, así como la necesidad de brindar mejores opciones de atención y reincorporación a las víctimas, fueron las causas principales por las que esta ley se consideró obsoleta y se abrió el diálogo para una nueva ley de aplicación general en toda la República.⁵⁷ De acuerdo con documentos de la Cámara de Diputados, debido a la poca efectividad de la Política Criminal del Estado mexicano en materia de prevención y sanción de la trata de personas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión propuso la reforma constitucional para facultarlo en legislación para trata de personas. La reforma fue publicada el 14 de julio de 2011 en el DOF.⁵⁸

El período para expedir la nueva ley volvió a incumplirse, pues transcurrió un año para que el presidente Calderón presentara, el 13 de junio de 2012, 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*,⁵⁹ fecha en que declaró lo siguiente:

La Ley establece que la Federación, incluyendo Estados y Municipios estamos obligados en coordinarnos para prevenir la trata y a partir de hoy todos los ministerios públicos deben actuar de oficio contra este delito. Esta ley cierra lagunas legales aprovechadas por delincuentes y amplía la especificación de lo que significa trata de personas; establece sanciones a quienes contraten espacios en medios de difusión para promoverla aunque se

⁵⁷ *Ibid.*, p.35.

⁵⁸ En el Decreto se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución que señala que el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. En Cámara de Diputados, “Conociendo 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”, Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas, consultado el 20 de enero de 2016.

⁵⁹ En adelante Ley General. Ver Anexo VIII.

disfracen en actividades “legales”, es decir, tenemos un marco jurídico para combatir más eficazmente la trata; también, la Ley regula la reparación del daño a las víctimas de manera integral, adecuada y efectiva con base en la gravedad de lo causado y es por eso que debemos establecer un fondo de protección y asistencia a las víctimas dependiendo de las competencias en los distintos niveles de gobierno.⁶⁰

Según el presidente, la nueva Ley era una herramienta más integral y sólida que la de 2007, pues definía con mayor detalle a qué correspondía cada característica de la definición de *trata*, algo que ni siquiera la Convención de Palermo ha podido resolver. En ese sentido, la Ley General definió uno de los conceptos más ambiguos retomados del Protocolo de la Convención, expuestos pero no explicados en la Ley de 2007: *abuso de poder*, entendido como el “aprovechamiento que realiza el sujeto activo para la comisión del delito derivado de una relación o vínculo familiar, sentimental, de confianza, de custodia, laboral, formativo, educativo, de cuidado, religioso o de cualquier otro que implique dependencia o subordinación de la víctima respecto al victimario, incluyendo a quien tenga un cargo público, se ostente de él, o pertenecer a la delincuencia organizada”.⁶¹ La Ley General también instruye a los gobiernos locales y estatales a que modifiquen sus respectivos códigos penales para incluir el delito de trata de personas y realizar acciones de cooperación conjunta, pretendiendo que se determinen competencias y canales de coordinación entre los Poderes de la Unión y los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales. A diferencia de la anterior ley, en ésta se reconoce la *trata* nacional y transnacional, por lo que obliga al Estado a garantizar a las víctimas de la delincuencia organizada nacional o transnacional su cambio de identidad y de residencia

⁶⁰ Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa durante la Firma de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos Delitos, Ciudad de México, 13 de junio de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=qkQvfho52aY>, consultado el 11 de octubre de 2015.

⁶¹ Artículo 4 de la Ley General.

de ser necesario. Considero importante destacar que esta nueva ley obliga a la Secretaría de Gobernación, mediante el Instituto Nacional de Migración, a facilitar la estancia de las víctimas extranjeras, sus ascendientes y descendientes en primer grado en el país por razones humanitarias durante el procedimiento penal.⁶² Además, como lo mencionó el presidente, “la Ley rescata un concepto en el derecho internacional: la *afectación al proyecto de vida*, es decir, las oportunidades de desarrollo que una persona pierde en atención al delito del cual es víctima”.⁶³

Así como en el ámbito internacional la Convención de Palermo y su Protocolo es el instrumento más importante para combatir la *trata*, internamente su contraparte sería la Ley General de 2012. Una nueva ley aplaudida internacionalmente que, desafortunadamente, llegó hasta ese año, a meses de concluir el sexenio de Calderón. En la misma declaración de julio de 2012, el presidente aceptó algo que considero muy relevante: “El ejército, la marina, la procuraduría, la policía federal, las autoridades locales y federales están realizando una labor muy valiente para proteger a las familias en donde la delincuencia (...) sabemos que la trata es visible, perceptible, que está allí y por desgracia es un fenómeno ordinario para muchos, que puede ocurrir frente a las autoridades, algunas de ellas omisas, que saben de estos delitos, pero que prefieren ignorarlos o no priorizarlos”.⁶⁴ Por un lado, el presidente Calderón resaltó el papel fundamental de las autoridades para contrarrestar las actividades criminales incluyendo la *trata* y, por el otro lado, admitió que desafortunadamente hay casos donde funcionarios y autoridades son cómplices y cometen acciones deshonestas que permiten que esta

⁶² UNODC, *Diagnóstico Nacional, Op. Cit.*, p. 35.

⁶³ Artículo 4 de la Ley de 2012.

⁶⁴ Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa <https://www.youtube.com/watch?v=qkQvfho52aY>, consultado el 11 de octubre de 2015.

actividad perdure. Algo que pocas veces hubiera podido suceder en los años anteriores a los gobiernos panistas y que pocos funcionarios de alto nivel se atreverían a reconocer. La corrupción y complicidad, considero, son de las causas más significativas por las que todo el aparato institucional y legal no pudo dar grandes resultados en términos de “vidas rescatadas”: la corrupción, complicidad o involucramiento de las autoridades y funcionarios encargados de procurar el combate efectivo a la *trata*.

En simples términos económicos, el funcionario corrupto, corruptible o interesado en beneficios materiales más allá del dinero, puede ceder o contribuir a “ignorar” la Ley General, en interrumpir su función de distintas maneras, y las retribuciones económicas pueden ser desde lo necesario para, literalmente, comprar “un *chesco* y una torta”, hasta miles de pesos (o dólares), dependiendo de a qué están haciendo caso omiso. Hay otros que en lugar de recibir estos “beneficios”, se aprovechan de la “mercancía” – de las personas – y las explotan similar o de igual manera que el tratante.⁶⁵

Además del escenario donde el funcionario es corrupto, también está aquel que, sin necesariamente serlo, es ignorante o no tiene herramientas que le permitan aplicar la Ley, es decir, no está capacitado. La falta de sensibilidad y de conocimientos especializados de las personas que operan la norma constituye un gran obstáculo para el combate a la *trata*. Así, para integrar averiguaciones previas sólidas y llegar a sentencias condenatorias, se requiere contar con conocimientos avanzados y especializados en, por

⁶⁵ Un ejemplo es el caso que explica la periodista Lydia Cacho sobre una víctima de trata por explotación sexual en Cancún: “...los inspectores la vieron y de inmediato la clasificaron. Si tenía cabellera rubia platinada, senos grandes y evidentemente postizos, labios gruesos, shorts, tacones y piernas esculturales, entonces debía ser prostituta. (...) La llevaron a la cárcel, donde cuatro agentes la violaron. Mientras ella lloraba, el policía a cargo le preguntó: ‘¿De qué lloras? Si eres una puta y las putas para eso sirven’. Días más tarde entrevisté al director de la cárcel, que me dijo sonriente: ‘Usted no entiende, señora, estas muchachas viven de eso, provocan a los muchachos y luego se arrepienten. Seguramente ella les ofreció sexo para que la dejaran ir, pero aquí se cumple la ley. Además, mis guardias me dicen que no es cierto, que no la violaron, que ya venía violada, virgen no era’”. En Lydia Cacho, *Esclavas del Poder*, *Op. Cit.*, p. 148.

lo menos: 1) elementos teóricos y prácticos de este delito; 2) la fenomenología del delito; 3) los perfiles generales de víctimas y victimarios, tratantes; 4) tener conocimientos sobre las pruebas periciales antropológico-culturales, psicológicas, y de trabajo social para probar los medios utilizados por los tratantes; 5) estrategias de investigación relacionadas con recursos de procedencia ilícita; 6) la identificación de víctimas y las formas para entrevistarlas; y 7) conocimientos sobre los tratados internacionales, el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y sobre protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.⁶⁶

Días después de la promulgación de la Ley General, el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, durante las sesiones de la Comisión Intersecretarial, declaró que “el estado mexicano al concretar reformas fundamentales y realizar adecuaciones al marco jurídico ha consolidado nuevas y mejores herramientas para combatir la trata de personas, debemos continuar en adelante en la lucha contra los crímenes y en especial de la trata de personas que denigran a quienes la sufren así como de sus familias”.⁶⁷

En efecto, el Secretario estaba en lo cierto, pues para entonces el país contaba con un marco legal más sólido y fuerte para combatir la *trata*, instituciones y organismos especializados y, como ahondaré en el siguiente capítulo, una política exterior activa en el tema. Sin embargo, no fue tan fácil poner en práctica todo este aparato conformado por leyes e instituciones y no fue evidente un resultado que sugiriera que la *trata* disminuyó. El desorden burocrático, la falta de presupuesto y coordinación en los tres niveles de gobierno, y la corrupción han sido obstáculos importantes para combatir la *trata*, pero

⁶⁶ UNODC, *Diagnóstico Nacional, Op. Cit.*, p.39.

⁶⁷ Enrique Sánchez, “Asegura Poiré que el Estado ha consolidado combate a trata”, *Excelsior*, 2 de agosto de 2012 (sec. Nacional), en <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/02/nacional/851493>, consultado el 17 de enero de 2016.

sobre todo la redes delictivas. Es necesario destacar que cuando se habla del combate contra el crimen organizado, el enfrentamiento es de ambos lados, por lo que no debe tratarse a este actor sólo como el receptor de los golpes del Estado.

EL CRIMEN ORGANIZADO: EL ATN (IN)VISIBLE

Hay muchas diferencias cuando se habla de actividades relacionadas con el crimen organizado. Las drogas y armas bien pueden ser analizadas con números: cantidad de armas o drogas confiscadas, cantidad de dinero, tipos de armas o drogas. Sobre trata de personas, sin embargo, un número no es suficiente para entender la gravedad o para analizar y medir el problema como tal; es realmente complicado afirmar resultados positivos o negativos ¿cómo medir el daño de una persona? Al final, no se “confiscan” víctimas, pero tampoco se puede decir que se “liberan” sólo porque se logra sacarlas del negocio (cuando al menos se logra eso). A continuación expondré tan sólo algunos fragmentos de los testimonios de víctimas de *trata* que muestran cómo se ve el problema no desde el punto de vista de las autoridades; testimonios que muestran el problema mejor que cualquier discurso oficial:

Mi hija Fanny desapareció el 5 de noviembre de 2004, cuando la vieron por ultima vez en la Calle 28 y Matamoros en Torreón, Coahuila. Según se ha investigado ella fue levantada por un tipo de nombre Jesús Ramón Ruelas alias el Moyo. (...) después de 3 años 1 mes y 11 días de no saber de nuestra hija, la FEVIMTRA nos informó que todo apunta a que los presuntos forman parte de los zetas. (...) Hace unas semanas me llamaron de la PGR y me pidieron que fuera a reconocer tres restos, ya vi uno y no lo reconocí, hay otros dos que requieren prueba de ADN. La angustia me está matando.

Madre de víctima⁶⁸

⁶⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, México, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, 2009, p. 103.

Me llevó a un burdel en Coatzacoalcos, Veracruz. Ahí éramos como 40 niñas, entre 8 y 12 años. Llegaban señores algunos de traje, otros con overol o camisas beige y un escudito y nos obligaban a sentarnos en sus piernas (...) La dueña nos arreglaba, y cada vez que llegaba uno o varios clientes, nos despertaban, nos hacían inhalar y nos sacaban a la sala, para que los señores escogieran. Les cobraban 500 pesos a cada uno.

Gris, ex víctima de 10 años⁶⁹

No quiero comprar a una mujer casada ni divorciada, pues para mí es como ropa usada que no tiene el mismo olor que una nueva.

Padrote⁷⁰

Éstos son tan sólo fragmentos de una serie de testimonios que pueden ser consultados en diversos estudios sobre la primera década del siglo XXI de la CNDH o de las oficinas de la ONU y OIM en México. Estos testimonios representan el terror que viven las víctimas y sus seres cercanos, además de lo ineficiente que puede ser el sistema de averiguaciones en el primer caso, la realidad de la amplitud del negocio de la pedofilia en el país en el segundo, el otro lado de la moneda, en la de los *tratantes* y el tipo de razonamiento que demuestran en el tercer caso, en el que claramente pueden constatar los prejuicios y características de un sector de la sociedad aún misógino y machista.

Vale la pena volver a recordar que por crimen organizado, la legislación nacional, en el Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada entiende:

Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros

⁶⁹ *Ibid.*, p. 111.

⁷⁰ Arum Kumar Acharya y Jennifer Bryson Clark, “The Health consequences of trafficking in women in Mexico: findings from Monterrey city”, *International Review of Sociology*, núm. 14, 2014, p. 420.

de la delincuencia organizada: terrorismo, delitos contra la salud, falsificación alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos; corrupción, pornografía, turismo sexual, tráfico de menores, lenocinio, en contra de personas menores de 18 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, asalto, secuestro y trata de personas.⁷¹

Considero relevante señalar que aunque durante la guerra contra el narcotráfico se dio a conocer más información relacionada con grupos del crimen organizado, como su *modus operandi*, su combate promovió el recrudecimiento de sus actividades, produciendo daños más evidentes a la población en general: “la violencia de los delincuentes, en particular, la violencia que genera el crimen organizado, ha alcanzado niveles de crueldad y niveles de inhumanidad que nos duelen, nos indignan a todos, nos comprometen y hoy...constituyen...una amenaza a nuestra vida democrática, una amenaza a las libertades ciudadanas, una amenaza que...estamos absolutamente decididos a enfrentar y hemos enfrentado con determinación”.⁷²

De acuerdo con estudios de Oficina de Drogas y Delito de las Naciones Unidas (UNODC), hay tres niveles de operación de estos grupos cuando se involucran en actividades relacionadas con la trata de personas: en el primero intervienen los familiares

⁷¹ Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2009. Esta definición es congruente con otras de carácter global como 1) la de la Convención de Palermo: “grupo estructurado de tres a 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 presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. En UNODC, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Artículo 2(a); 2) “cualquier grupo con cierto tipo de estructura formal y cuyo objetivo principal es obtener dinero mediante actividades ilícitas; estos grupos mantienen sus posiciones mediante el uso o amenaza de violencia, corrompiendo funcionarios públicos, extorsión y generalmente tienen un impacto significativo en las personas en los ámbitos locales, regionales o nacionales”. En Gregory F. Treverton, Carl Matthies, et. al., *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism*, Santa Monica, RAND Corporation, 2009, p. 12.

⁷² Intervención de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Embajadora Patricia Espinosa, en la sesión plenaria de la XLI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 6 de junio de 2011, San Salvador, El Salvador.

de las víctimas. En el segundo, grupos delictivos que operan dentro de una región o territorio y que pueden aprovechar nexos con redes locales (con la ayuda de profesionales o ex funcionarios públicos) para llevar a cabo sus actividades. El tercero incluye a grupos que se dedican a otros negocios a escala transnacional, como el narcotráfico, el tráfico de armas o el tráfico de migrantes y que, como parte de sus múltiples negocios, cobran “derecho de piso” en donde hay condiciones socioculturales, socioeconómicas e institucionales propicias para la trata de personas. En esta cadena, sin embargo, hay figuras centrales – quienes ocupan la posición más alta en las redes dedicadas a la *trata* – que no necesariamente son las más visibles en la práctica cotidiana, sino aquellos que permiten la conexión con otras redes delictivas y con actores e instituciones, es decir, la inteligencia.⁷³ En el caso de sus rutas, generalmente responden a las principales vías de comunicación del país y puntos de entrada internacional, y coinciden con las utilizadas para otros delitos como el tráfico de migrantes. También se vinculan con los lugares en los que se presenta mayor tolerancia legal y sociocultural al delito de *trata* y que pueden funcionar de manera simultánea como origen, destino y punto de traslado de víctimas.⁷⁴ Como ya he mencionado, ambas fronteras del país suelen ser puntos estratégicos para esta actividad, focos rojos con alta concentración del delito.

La presencia del crimen organizado es mundial, por lo que puede tener células en diferentes continentes. Estudios han concluido que el crimen organizado en países como Estados Unidos, China, Colombia, Israel, Japón, México, Nigeria, Rusia y de Europa

⁷³ UNODC, *Diagnóstico Nacional, Op. Cit.*, p.117.

⁷⁴ *ídem.*

tiende a expandir su alcance: se forman redes que cooperan con las autoridades, corrompen líderes de Estados inestables política o económicamente, o fallidos.⁷⁵

Es interesante pensar en el crimen organizado actúa con una lógica similar a las redes de cabildeo e influencia, que se entienden como una forma de organización social “simultáneamente penetrantes e intangibles, en todas y en ninguna parte. (...) varían en tamaño, forma, integrantes, cohesión y propósitos; pueden ser pequeñas, locales o mundiales, internas o transnacionales, centralizadas o descentralizadas con o sin objetivos definidos”.⁷⁶ El crimen organizado se puede mover en redes y lo peligroso es que en efecto tiene objetivos definidos. Es complicado comprobar que estas redes en verdad tienen una influencia sólida dentro de las instituciones de gobierno o con funcionarios específicos; se sabe, se rumora, pero no por eso se puede sostener fácilmente:

El 11 de enero de 2007 el *Reforma* publicó en primera plana un titular que llamó la atención de las autoridades: ‘Regentea ex espía prostitución VIP’, nota que firmaba un corresponsal argentino sobre la globalización de las redes de tratantes y su acceso al poder político y judicial. La nota afirmaba el involucramiento de un militar argentino cabeza de una red de prostitución en Cancún y Playa del Carmen con el dominio de alrededor de 150 mujeres mantenidas en condiciones cercanas al ‘semiesclavismo’ y que vivía en territorio mexicano sin permiso de residencia y con el apoyo de las autoridades locales.⁷⁷

Cuando se habla de trabajo periodístico o de investigación se vuelve más complicado entender y comprobar qué tanta es la influencia de estas redes. Sacar los *trapos sucios* tiene consecuencias y muchas veces sólo puede confiarse en lo que logra filtrarse en algunos medios y especular al respecto:

⁷⁵ Phil Williams, “Transnational Criminal Networks”, en John Arquilla y David Ronfeldt (eds.), *Networks and Netwars*, Santa Mónica, RAND, 2001, pp. 61-62.

⁷⁶ *Ibid.* pp. 64-65.

⁷⁷ Lydia Cacho, *Esclavas del Poder, Op. Cit.*, pp. 136-137. Fragmento de la nota en Anexo IX.

Una mañana abrí *La Jornada* y encontré una noticia sobre la supuesta desarticulación de una red de tratantes que contactaba con mujeres de diversos países a través de internet para trasladarlas a México con fines de explotación sexual. La PGR, decía la nota, investiga a funcionarios de la Policía Federal Preventiva (PFP) y del Instituto Nacional de Migración (INM) por su presunta participación en la red de protección que ha permitido a la organización Divas.com establecer desde México nexos con grupos criminales que operan en Europa del Este y Sudamérica.⁷⁸

Con base en lo anterior, el crimen organizado podría considerarse como un actor transnacional. Es común pensar que los ATN buscan incidir en la toma de decisiones de la gobernanza global, regional o interna de los Estados, para el bien común o como canal de expresión de la sociedad civil en asuntos que les beneficie. En muchos de los artículos académicos en los que se habla de la apertura de las instituciones y organizaciones internas e internacionales, se argumenta sobre la participación de los ATN como una característica de sociedades más incluyentes y democráticas, abiertas al diálogo para cooperar con estos actores no estatales; sin embargo, aún no es tan común encontrar argumentos que señalen que hay otro tipo de actores, también organizados, pero con objetivos o fines perjudiciales para la sociedad, y con grandes recursos para incidir en las políticas nacionales o internacionales (sin tener que “sentarse a la mesa de discusión”). El crimen organizado como un ATN no busca una sociedad “incluyente” o “plural”. Tan sólo el hecho de que haya una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional implica que los Estados y actores sociales reconocen la presencia y consecuencias del crimen organizado, cuyos fines no abonan a la paz y seguridad globales y, por lo tanto, deciden y actúan para combatirlo.

⁷⁸ *Íbid.*, p. 155.

Sin embargo, las redes del crimen organizado no tienen las mismas reglas, mecanismos de acción o lógica que los otros ATN, pues pueden funcionar a la inversa: mientras una ONG – dentro o fuera de una red de cabildeo – actúa como canal entre sociedad y gobierno para demandar la capacitación de funcionarios especializados en la atención a las víctimas de *trata*, el crimen organizado no demanda al Estado, sino que se aprovecha de las debilidades de éste mediante los vacíos legales, la corrupción de sus funcionarios o la misma falta de alcance de las autoridades para actuar.

El crimen organizado actúa en dirección contraria al Estado y, haciendo una analogía, muchas veces el Estado maneja un Mini Cooper, es decir, un buen carro, rápido, estable, de confianza (haciendo alusión a su marco legal), pero el crimen organizado, en dirección opuesta, maneja un camión *pimpeado*, que usa nitro, y por lo tanto es más veloz, más grande e imponente, que además no viene solo, sino con más camiones, Hummers, wranglers: actúa en una red. De chocar, el Cooper sería el más dañado. Para evitar este escenario, debe entenderse mejor el panorama general, en el que no sólo se trata de *pimpear* el Cooper, sino de alterar la carretera, de ponerle topes u obstáculos para que disminuya el camión la velocidad, se trata de no permitir el choque; es decir, cuando se habla de un enfrentamiento contra el crimen organizado, la carretera es larga, por lo que no sólo es ir en línea recta directo al otro.

Con esto, quiero decir que para contrarrestar los efectos del crimen organizado, se requiere del trabajo interinstitucional, coordinado en los tres órdenes de gobierno, y con el apoyo de la sociedad civil mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas

pública,⁷⁹ reformar y legislar, capacitar eficientemente a los funcionarios y no ir a la deriva o mantener la inercia en nuestras posiciones internacionales, intercambiar información con otros países, educar e invertir en el desarrollo, hacer estudios de las zonas vulnerables. Tal vez el camión no pueda ser detenido, pero es mejor un “tal vez” que un “nunca”, al menos por el momento.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante doce años se desplegaron acciones en ese sentido y puede decirse que hubo una congruencia relativa entre el discurso de protección a los derechos humanos y combate a la *trata*: no sólo surgió una legislación nacional sobre *trata*, para luego modernizarse, sino que se crearon instituciones y órganos especializados contra este delito y para velar por la protección de los derechos humanos; hubo un vínculo entre el discurso y la práctica. Podría pensarse que México se encontraba en una etapa de *jerarquía normativa* de acuerdo al *modelo de la espiral* de Risse y Sikink: la *socialización* de la norma internacional, en este caso las disposiciones y compromisos de la Convención de Palermo derivaron en la Ley de 2007, que ante su incapacidad para responder a estos compromisos y obligaciones fue sustituida por la Ley General de 2012, acompañada de un aparato institucional complejo y novedoso. El problema fue la ejecución de este aparato, en que no se desarticuló de raíz a las redes de *trata*, las sanciones fueron bajas y no pudo asegurarse que la víctima dejara de serlo y se reincorporara a la sociedad. El aparato institucional y jurídico creció, pero su ejecución no fue suficiente para terminar con el problema.

⁷⁹ María Rita Cornejo, Cap. Cit., p. 70.

Entre el discurso y la práctica hay matices. He expuesto de manera general la posición nacional sobre la apertura a temas de derechos humanos tras la alternancia democrática, con especial atención al tema de la trata de personas. Ambos presidentes, sus gabinetes y altos funcionarios promovieron el compromiso de un país que velaría por la protección de estos derechos, por erradicar este flagelo y tras doce años de compromiso, los resultados aún son inciertos. El compromiso se detuvo en el ámbito práctico, en la ejecución: autoridades corruptibles, ignorantes, la falta de continuidad en las capacitaciones, por un lado, produjeron ese *impasse*, por el otro, actores que juegan a contracorriente como el crimen organizado lo fortalecieron. Funcionarios afirmaron que México ya contaba con una “legislación moderna y sólida”, congruente con los compromisos internacionales, pero no hablaron de cómo utilizar las nuevas herramientas, ni de números ni de disminución de crímenes por *trata*. Esa ausencia en el discurso reflejó la falta de resultados prácticos. Durante esos doce años continuaron encontrándose mismas historias con diferentes nombres, edades o sexo; cientos o miles de casos con variaciones positivas o negativas.

Sería injusto, no obstante, desdeñar por completo todas las acciones de ambos gobiernos. El problema tal vez es pensar que porque avanzamos a la penúltima etapa del *modelo de la espiral* (al menos en cuanto al problema de *trata* en México), entonces deberíamos estar mejor, pero es precisamente la transición de la cuarta a la última etapa (el *comportamiento congruente*) en donde se aprecian los mejores resultados. Evidentemente no estamos en la última etapa, pues de estarlo simplemente no sería un problema investigar sobre *trata*, conseguir los números y señalar culpables; de estarlo, no habría problemas en de libertad de expresión, de divulgación, de conocimiento; de

derechos humanos en general. La *trata* perduró durante esos doce años, perdura y perdurará en parte porque el investigador, el funcionario, el legislador no tiene la seguridad de que sus derechos humanos no serán transgredidos: su libertad de expresión, de divulgación, o el más básico, de vida, no está garantizado. No obstante, tuvimos discursos, aceptación del problema y el inicio de un proceso de *socialización* interna en tan sólo doce años; alzamos la voz y tuvimos una participación activa en nuestra política exterior como gobierno y sociedad, tal como ahondaré en el siguiente capítulo, lo que considero – aun ante el largo camino por recorrer y los tropiezos de lo ya recorrido – ha significado esfuerzos y logros que deben reconocerse.

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR MULTILATERAL DE MÉXICO PARA EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS

Desde 2000 hay trata de personas como delito transnacional y, a partir de ese mismo año, cada Estado vinculado a la Convención de Palermo ha realizado diversas acciones para incorporar a la *trata* como delito nacional (algunos con mejor suerte que otros). En México tardamos siete años en lograrlo,¹ y mientras el proceso interno avanzaba, en la política exterior multilateral del país no necesitamos de una ley para participar, cooperar y priorizar el tema.

En este capítulo desarrollaré brevemente sobre la participación de México en y con organizaciones internacionales como la ONU, OEA y OIM, así como con ONG transnacionales, para combatir la *trata*. Las iniciativas del país en este nivel fueron distintas a las internas, pues se enfocaron, en términos generales, en el fortalecimiento del protocolo relativo a la *trata* de la Convención de Palermo para su efectiva implementación; en el intercambio de información para conocer la magnitud el problema y para promover la transparencia entre Estados; la celebración de campañas y seminarios para prevención y atención a víctimas y en el establecimiento de métodos de

¹ Para 2008, México era uno de los 15 países en América que contaba con una ley que incluía todas las formas de trata de personas establecidas en el protocolo de Palermo. En UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena, United Nations Publication, 2014, p.76. Ver tabla en Anexo X.

armonización de conceptos entre Estados, con base en el respeto a los DDHH, para que cada uno entendiera igual todas las actividades relacionadas con la trata de personas.

EL ACTIVISMO DE MÉXICO DENTRO DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Con la Convención de Palermo, la trata de personas se ha reconocido como una de las agresiones más graves a los derechos humanos, presente en mayor o menor medida en todos los países y cuyas consecuencias, además de destruir el tejido social, promueven círculos de violencia y pobreza, la desigualdad entre las personas, la discriminación, la misoginia, el sexismo, los complejos y, en general, el subdesarrollo y el estancamiento de las sociedades en todos sus aspectos.

Durante los primeros años del siglo XXI, las declaraciones de México en las organizaciones internacionales mencionadas se limitaron a resaltar la importancia de cooperar para conseguir el desarrollo de estrategias en común que disminuyeran el problema de la *trata*. A partir de 2004, cuando se llevó a cabo la primera conferencia de las partes de la Convención de Palermo, México comenzó a participar activamente.

Las propuestas de México en la Convención de Palermo

En palabras de Jorge Castañeda durante su función como Canciller: “La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional trata de conciliar las nuevas necesidades de la comunidad internacional con el desarrollo de un corpus de normas y reglas que han venido rebasando paulatinamente principios tradicionales de interacción internacional”.² Así, la Convención de Palermo rompe esquemas tradicionales

² Jorge Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, México, 23 de septiembre de 2001, p. 49.

de cooperación y pone en la mesa temas “escandalosos” o “vergonzosos”, que pocos se atrevían a hablar, pero que hoy se consideran una de las prioridades en la agenda de cooperación internacional.

En el segundo capítulo expuse sobre la primera conferencia de la Convención de Palermo, pero no mencioné la participación de nuestro país, que estuvo liderada por el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha y la embajadora de México en Austria, Patricia Espinosa Cantellano (futura Canciller en el sexenio del presidente Calderón), quienes – junto con el resto de la delegación del país – propusieron un mecanismo de examen para asegurar la aplicación eficiente de la Convención y sus protocolos, sobre el cual se hizo referencia en el Informe Final que las Partes adoptaron:

se agradecen las contribuciones de México en la presentación de una propuesta para establecer mecanismos para examinar la Convención; así como para la identificación de tendencias y mejores prácticas útiles para los Estados Parte y la determinación de esferas en las que los estos requirieran de asistencia técnica para cumplir con las disposiciones de la Convención y sus protocolos adicionales.³

La propuesta de México era osada, pues el mecanismo de evaluación de los informes nacionales que cada país miembro de la Convención de Palermo debía haber presentado en una Conferencia de Examen, sería revisado por grupos de diez países, y podrían recomendarse planes y prácticas para mejorar los informes o solicitar mayor información y demandar aclaraciones que ilustraran mejor los logros de cada país.⁴ El nivel de exposición para cada Estado era evidente, por lo que sólo se “tomó nota” de la

³ Informe de la Primera Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales, Viena, 28 de junio al 8 de julio de 2004.

⁴ Nota verbal de fecha 28 de junio de 2004 dirigida a la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional por la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, Viena, (CTOC/COP/2004/L.4).

propuesta, pero no fue apoyada por la membresía. Aunque se quedó en proyecto, ningún otro país presentó una propuesta para evaluar la implementación de la Convención.

A lo largo de cada conferencia⁵ de la Convención, la participación de México ha sido consistente en afirmar que la delincuencia organizada es un problema que todas las naciones del mundo comparten. En la cuarta conferencia en 2008, nuestro país patrocinó el proyecto *Aplicación del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, el cual exhortaba a que los países iniciaran o aceleraran sus procesos internos para adecuar su legislación nacional con base en los criterios de este protocolo. La conferencia aprobó el proyecto.

La Organización Internacional del Trabajo

La ONU tiene una agenda para combatir la trata de personas más allá de la Convención de Palermo. Por ejemplo, la OIT es uno de sus organismos especializados, que aunque toma como base para sus actividades contra la trata de personas al protocolo de Palermo, su visión es más especializada en la *trata* por trabajo forzoso. Según estimaciones de esta Organización, en 2005 alrededor de 1,320,000 personas fueron víctimas de trabajo forzoso en América Latina y el Caribe.

Para la OIT, los principales sectores económicos donde frecuentemente hay víctimas de *trata* son los siguientes: construcción, agricultura, horticultura y ganadería (especialmente en zonas rurales aisladas), minería y tala de árboles; procesamiento de alimentos e industria del embalaje; servicio doméstico y otros trabajos de prestación de

⁵ Otras participaciones destacadas de México han sido nombramientos de funcionarios como vicepresidentes de las conferencias (quinta y sexta).

cuidados y de limpieza; trabajos en fábricas, fundamentalmente en el sector de los textiles y el vestido; restauración; industria del sexo y el ocio; transporte; actividades que se desarrollan en puertos, playas y en áreas fronterizas; venta ambulante, mendicidad o tráfico de mercancías, entre otras.⁶

La OIT cuenta con “inspectores del trabajo” que colaboran con funcionarios de gobierno para evaluar las condiciones laborales en los diferentes sectores económicos de los países y que siguen criterios básicos para determinar si hay incidentes de *trata* por trabajo forzado con base en evaluaciones y entrevistas al personal en busca de patrones como los siguientes: violencia física, incluida la sexual; restricción de la libertad de movimiento, amenazas, servidumbre por deudas y otras formas de servidumbre y retención o impago del salario.⁷

México, además de permitir la labor de estos inspectores, colabora con la OIT en trabajos de investigación para conocer la calidad de las jornadas laborales dentro de las principales dependencias e industria privada del país como mecanismo de transparencia y para evitar prácticas que puedan terminar en *trata* por trabajo forzoso.⁸ Sin embargo, para la Organización, uno de los problemas más graves de México es la falta de conocimiento y atención a los sectores que conforman la economía informal, dentro de la cual pueden darse casos de *trata* por explotación laboral o trabajo forzoso al no haber control, registro, o monitoreo en comercios y manufactura en zonas urbanas y en el sector agrícola, ganadero y minero en las zonas rurales.

⁶ Organización Internacional del Trabajo, *El Trabajo Forzoso y la Trata de Personas, manual para los inspectores del trabajo*, Ginebra, OIT, 2009, p. 9.

⁷ *Ibid.*, pp. 19-20.

⁸ Un ejemplo es el manual dirigido a empresas titulado: *Acciones de responsabilidad social empresarial para prevenir y combatir el trabajo infantil en México*.

Algunos proyectos del gobierno de México y la OIT relacionados con el trabajo forzoso que pueden destacarse son: 1) *Cero Tolerancia*, que consistió en la promoción del trabajo digno en el sector azucarero de México e involucró al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y el Sistema de Medición y Avance de la Productividad de la OIT y a la STPS, organizaciones agrícolas y cañeras, a la Confederación Nacional de Propietarios Rurales, la Confederación Nacional Campesina, representantes de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica y a la Confederación Patronal de la República Mexicana, entre otras. El propósito de este programa era enfrentar el problema del trabajo y la explotación infantil en ese sector y en busca de reducir riesgos laborales y generar mayores ingresos para que las familias excluyan de su estrategia de supervivencia a las niñas y niños.⁹ 2) La relación entre la OIT y México es de cooperación mutua, por lo que en ocasiones han sido el gobierno y la sociedad civil interna las que han apoyado proyectos específicos de la OIT, tal fue el caso de la investigación sobre el trabajo infantil en México: *La experiencia mexicana en la reducción del trabajo infantil: evidencia empírica y lecciones políticas*, en la cual se reconoce la información que el gobierno de México le proporcionó.¹⁰

Campaña Corazón Azul

Esta campaña surgió en la sede central de UNODC en Viena en 2009, pensada como un movimiento global y como una de las actividades conmemorativas de los diez años de la Convención de Palermo y para crear conciencia sobre el delito de *trata* y su impacto en la

⁹ Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *El trabajo infantil en México: avances y desafíos*, STPS, México, 2014, pp. 122-123.

¹⁰ El documento no expone una vinculación directa de la OIT y el gobierno, sino el marco legal y la situación del trabajo infantil en México.

sociedad a través de la cultura y el arte; el deporte; los diálogos con la niñez, la juventud y los padres de familia; la promoción del debate científico y académico; la vinculación de autoridades gubernamentales y la comunidad en actividades sociales; la generación de alianzas con el sector privado; la formulación de un pacto voluntario de compromiso para erradicar la trata de personas; y la participación de los medios como líderes de opinión pública.¹¹ *Corazón Azul* se unió a los esfuerzos de la ONU de “reducir la vulnerabilidad de las potenciales víctimas de trata de personas al facilitar que la población se entere, conozca y participe activamente en las acciones de prevención del delito”.¹² Al ser principalmente mediática, la campaña ha considerado indispensable el involucramiento de la sociedad civil.

México fue el primer país en adoptar *Corazón Azul* como su campaña oficial para prevenir este delito. La Comisión Intersecretarial aprobó en julio de 2009 el lanzamiento de la campaña y, aunque hay poca información disponible sobre por qué lo hizo, cabe destacar que al haberse creado a más de un año del período que establecía la ley de 2007, la Comisión necesitaba demostrar su compromiso contra la *trata* y *Corazón Azul* la dio a conocer dentro del país, así como proyección internacional.

El 14 de abril de 2010, el presidente Calderón asistió a la ceremonia de lanzamiento de la campaña, en la que expuso el compromiso del gobierno por combatir la trata de personas:

Es un orgullo para las mexicanas y los mexicanos que seamos el primer país en el mundo que se suma a este importante programa de prevención y toma de conciencia de este ominoso delito. Por supuesto que México se une a esta causa que es de todos. El ser

¹¹ Se decidió el logo del corazón azul como un símbolo de la desolación de las víctimas, el corazón frío de quienes compran y venden personas y el compromiso de la ONU en combatir la *trata*. En UNODC México, Campaña Corazón Azul contra la trata de personas, boletín 2009.

¹² UNODC, “campaña corazón azul contra la trata de personas”, www.unodc.org/blueheart/es/mexico, consultada el 02 de noviembre de 2014.

humano no está ni puede estar en venta y aquí en nuestro país que sufrimos este problema especialmente es importante no sólo tomar conciencia sino actuar en consecuencia. Por eso es muy positivo que México, en cumplimiento del protocolo de Palermo, en cumplimiento de nuestra propia legislación sea el primer país en iniciar una alianza de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas a través de este plan de trabajo Corazón Azul: México 2010 – 2011. Este esfuerzo sin precedentes busca sensibilizar a la sociedad y dar una señal de alerta a millones de personas en el país y el mundo que no tienen aún plena conciencia de la gravedad de este delito. Se trata de generar conciencia, crear mecanismos que permitan proteger eficazmente a las víctimas, de generar medios de alerta ciudadana y de fortalecer la cultura de denuncia y generar una actitud de no tolerancia. Como presidente de la república, refrendo el compromiso del Estado mexicano de apoyar decididamente el trabajo de la ONU, especialmente contra la trata de personas. Hoy México se suma y se suma con júbilo a la campaña Corazón Azul.¹³

Este reconocimiento, aunque simbólico, es una muestra de aceptación de las fallas sobre las que aún debe trabajarse y que son responsabilidad del Estado. La Comisión Intersecretarial presentó el documento *Lanzamiento oficial de la Campaña “Corazón Azul” en la Ciudad de México*, en el que se describían las actividades que se realizarían en todo el país, que incluyeron coloquios, exposiciones fotográficas y conferencias magistrales, entre otras.¹⁴ Posteriormente, sobre el desarrollo de la campaña en México, el Director ejecutivo de UNODC, Antonio María Costa, declaró que:

¹³ Gobierno de la República, “Lanzamiento de la campaña: Corazón Azul”, www.youtube.com/watch?v=0F5Tj5k5m5A, consultado el 13 de enero de 2016.

¹⁴ Se programaron catorce actividades principales: 1) Evento protocolario de alto nivel para el lanzamiento de la Campaña; 2) Coloquio Internacional sobre trata de personas; 3) Foro académico sobre trata de personas; 4) Diálogos con la Comunidad; 5) Exposición fotográfica “Gritos de Libertad”; 6) Concierto de música clásica; 7) Arte urbano: iluminación de monumentos emblemáticos; 8) Carrera de la libertad; 9) Eventos de lanzamiento de la campaña y actividades oficiales en diversos estados de la República; 10) Eventos culturales y deportivos en diversos estados de la República; 11) Curso de capacitación y sensibilización para medios de comunicación; 12) Concurso de arte publicitario; 13) Designación de mensajeros de la campaña; y 14) Suscripción de un “Pacto Corazón Azul”. En Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Lanzamiento oficial de la Campaña “Corazón Azul” en la Ciudad de México, http://www.gobernacion.gob.mx/Trata_de_Personas, consultada el 19 de enero de 2016.

Es inaplazable hacer conciencia en toda la sociedad, es inaplazable actuar con determinación para frenar las prácticas inhumanas que pretenden convertir a la gente en mercancía, porque el ser humano no está ni puede estar en venta. La trata de personas es un delito que nos concierne a todos. La mayoría de los productos que consumimos son fruto de la sangre y las lágrimas de las víctimas de trata, tenemos una responsabilidad común para actuar – es por esto que llamamos a las personas a que se unan a la campaña. Aplaudo el liderazgo del Gobierno de México en esta campaña y la manera en que los ciudadanos, los medios de comunicación y la sociedad civil han abierto sus corazones. La determinación de México por poner un alto a la trata de personas es un ejemplo que debe ser seguido por otros países en el mundo.¹⁵

Para 2012, la campaña había sido considerada como un proyecto exitoso de la ONU, especialmente por sus esfuerzos de divulgación de información y concientizar a las personas en esta materia. La campaña en México fue nominada a la categoría de comunicación de los *UN21 Awards de 2012* – que se celebran cada año desde 1996 para reconocer la innovación, eficiencia y excelencia en la ejecución de proyectos desarrollados por la Organización a nivel mundial – y en la ceremonia de premiación, el representante de UNODC México, Antonio Mazzitelli, reconoció algunos logros de la campaña en el país, entre los que pueden destacarse: divulgación de información para la desmitificación de que la *trata* sólo afecta a mujeres y niños; diez entidades federativas y un municipio se adhirieron a *Corazón Azul*; el DIF promovió la campaña en tres estados y un municipio; y que el país se perfilara como líder regional en la prevención de la trata de personas.¹⁶

¹⁵ Antonio María Costa, “México país líder al lanzar a nivel nacional la campaña “Corazón Azul” contra la trata de personas”; www.unodc.org/blueheart/es/mexico, consultada el 02 de noviembre de 2014.

¹⁶ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, “Campaña Corazón Azul – México contra la trata de personas finalista de los UN21 Awards 2012,

La Organización de los Estados Americanos

La cooperación de los Estados dentro de la OEA en el ámbito de los derechos humanos, pero en especial sobre trata de personas, tiene menor trayectoria que en el marco de la ONU; sin embargo, cabe destacar que ambas organizaciones se han vinculado en esfuerzos comunes para atacar el mismo problema. La primera mención sobre *trata* dentro de la OEA fue en la resolución de junio de 2001: *Apoyo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, en la que se exhorta a los Estados miembros a adherirse a la Convención de Palermo y sus protocolos.¹⁷

Posteriormente, en 2003 se propuso el primer proyecto de resolución (dentro del Consejo Permanente de la Organización) sobre trata de personas como un tema independiente¹⁸ al crimen organizado y en la cual, además de solicitar a los Estados miembro a legislar en esta materia, también se encomendó facilitar el intercambio de información y de esfuerzos entre Estados para combatirla, especialmente en la elaboración de leyes modelo. Aunque fue una resolución muy genérica, al aprobarse puso el tema sobre la mesa dentro de esta Organización.

Durante estos años, se habló de trata de personas en la Comisión Interamericana de Mujeres; sin embargo, poco tiempo después pasó a competencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica al reconocerse como un problema con diversos frentes más allá de

<http://www.cinu.mx/comunicados/2012/09/campana-corazon-azul-mexico-co/>, consultada el 25 de enero de 2016.

¹⁷ “Exhortar a todos los Estados Miembros de la OEA a que consideren firmar y ratificar o adherir, lo antes posible, y según sea el caso, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y su Protocolo contra la Producción y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, una vez que éste sea abierto a la firma”. En AG/RES. 1776 (XXXI-O/01): Apoyo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, p. 1, 2001. Información detallada sobre las discusiones y votación de las resoluciones es de acceso restringido.

¹⁸ Proyecto de resolución: combate al delito de la trata de personas, especialmente mujeres, adolescentes y niños/as.

los asuntos de género para vincularse a otros como derechos humanos, narcotráfico, delincuencia organizada, terrorismo, corrupción, pobreza y migración, por lo que resultaba más incluyente y eficiente trasladar el tema a un órgano más amplio de la OEA.

En 2005 en Washington, la Comisión de Seguridad Hemisférica llevó a cabo la *Reunión de Expertos Gubernamentales para Considerar la Conveniencia de Elaborar un Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, en la que México fue el único país que propuso un documento preliminar para el mencionado Plan de Acción y que sirvió como base para el que se aprobó en octubre del año siguiente. La propuesta de nuestro país consistía en promover que los Estados se comprometieran a adherirse a una serie de instrumentos internacionales para combatir la delincuencia organizada – entre ellos la Convención de Palermo y sus protocolos – a fortalecer las legislaciones internas y a tipificar delitos relacionados con este problema, la formación de órganos nacionales de trabajo sobre trata de personas y tráfico de migrantes, y se solicitaba a la OEA redactar un Reglamento Modelo en Materia de Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, que su Consejo Permanente formulara, desarrollara y perfeccionara programas de capacitación para personal de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley contra la delincuencia organizada de los países del hemisferio, y que organizara reuniones de un Grupo de Expertos para identificar buenas prácticas, estandarizar procedimientos y mejorar la cooperación internacional de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales, entre otras medidas.¹⁹

En años posteriores, una de las grandes contribuciones de la OEA fue la adopción del *Glosario Hemisférico de Términos Ligados a la Trata de Personas*, el cual hasta la

¹⁹ OEA/Ser.K/XXIV: Informe de la Presidencia de la Reunión de Expertos Gubernamentales para Considerar la Conveniencia de Elaborar un Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 24 de mayo de 2005.

fecha representa un paso positivo hacia la homologación de conceptos para que, por lo menos en el ámbito regional, los países entiendan lo mismo, sin caer en diversas interpretaciones, de conceptos básicos como *coacción*, *ciudadanía* o *apátrida*,²⁰ los cuales son frecuentemente usados cuando se vincula el tema de *trata* con el de migración.

Sobre trata de personas, México en la OEA se ha unido al “Plan de Trabajo contra la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental”,²¹ en el que cada Estado presenta informes relativos al andamiaje jurídico interno con el que cuentan para combatir la *trata*: los programas, campañas y medidas que implementan para este fin y que sirven para fortalecer su legitimidad regional e internacional respecto al combate de este delito.

La OEA, en colaboración con el Senado mexicano y la ONG Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), realizaron en junio de 2007 el *Seminario Internacional de Prevención y Sanción a la Trata de Personas*, con el objetivo de promover acciones del Estado para combatir la *trata* por servidumbre involuntaria. La explotación laboral y servidumbre en la frontera norte del país fue el principal tema. Según la OEA, durante los dos días se intercambiaron información y experiencias exitosas en el tema que pudieran ser de utilidad para el Senado en el perfeccionamiento del marco jurídico federal para la protección, prevención y sanción de este delito²² – considerando que aún se encontraba en proceso de aprobación la *Ley para Prevenir y Sancionar la trata de personas*. Cabe destacar que éste ha sido uno de los pocos seminarios en México

²⁰ Comisión de Seguridad Hemisférica, *Glosario Hemisféricos de Términos Ligados a la Trata de Personas*, Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Material de Trata de Personas, Buenos Aires, del 25 al 27 de marzo de 2009.

²¹ En los trabajos de la OEA, la participación de México es más de transparencia y compromiso, pues no hay grandes programas de esta organización que sean independientes, por ejemplo, de los de la ONU. Este Programa de Trabajo se basa en la AG/RES.2551 (XL-o/10) de la Organización, según la cual cada país rinde cuentas sobre sus acciones en materia de prevención, penalización y protección.

²² Organización de los Estados Americanos, “Actividades: sección contra la trata de personas”, www.oas.org/atip, consultado el 03 de noviembre de 2014. Mis solicitudes a CEIDAS y al Senado para mayor información no han sido contestadas.

en los que se ha profundizado sobre la “servidumbre” como parte de la *trata*, lo que fue útil para la difusión de la diversidad de prácticas en este delito, en el que no todo se relaciona con violencia o explotación sexual de la mujer.

En términos generales, el ámbito más amplio de cooperación entre la OEA y nuestro país es en el del intercambio de información y la participación conjunta en seminarios y grupos de trabajo²³ en el que evalúan las medidas establecidas o que pretenden establecerse para prevenir y combatir la trata de personas, en busca de reforzarlas mediante la presentación de informes nacionales.²⁴ La cooperación no ha podido incrementarse debido a que la OEA no ha producido algún acuerdo o instrumento vinculante sobre *trata*.

La Organización Internacional para las Migraciones

La OIM tiene el mandato de promover la migración ordenada, ayudar a proteger los derechos de las personas migrantes y cooperar con los Estados miembros para enfrentar los problemas relacionados con la migración, siendo uno de los principales desafíos la lucha contra la trata de personas. En diciembre de 2000, la Organización adoptó la

²³ *Seminario Internacional de Prevención y Sanción a la trata de personas* (Ciudad de México, 2007); *La Trata de Personas y la Explotación Sexual Comercial Infantil* (Puebla, 2006); *Seminario de Entrenamiento y Concientización de la OEA en la Ciudad de Guatemala sobre la Trata de Personas* (Ciudad de Guatemala, 2005), entre otros. Mis solicitudes para mayor información sobre estos seminarios no han sido contestadas. Es importante destacar que la colaboración de los países participantes, incluidos México, con la OEA es sobre debates, prácticas nacionales e intercambio de información sobre las consecuencias de la trata de personas en las sociedades y las transgresiones a los derechos humanos.

²⁴ Por ejemplo, en la Tercera Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional llevada a cabo en Puerto España el 16 de noviembre de 2011, la delegación de México presentó el documento *Acciones Específicas Instrumentadas por la Procuraduría General de la República (PGR) con base en el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional (PAHDOT)*, para comentarios y observaciones del resto de las delegaciones. En este documento se expone la inclusión de la trata de personas en el Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, los instrumentos internacionales sobre delincuencia organizada a los que México se ha suscrito, el marco legal y proyectos de reformas legislativas sobre el tema, entre otras cosas. En OEA/Ser.K/XXXIV: Acciones Específicas Instrumentadas por la Procuraduría General de la República (PGR) con base en el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional (PAHDOT), 16 de noviembre de 2011.

definición de *trata* que se establece en el Protocolo de la Convención de Palermo y desde entonces comenzó a desarrollar proyectos vinculados a la erradicación de esta actividad:²⁵ la OIM ha asistido a más de 20 000 mujeres, hombres, niñas y niños víctimas de trata en alrededor de 500 proyectos en más de 100 países.²⁶

Según la Organización, la relación entre migración y trata de personas sucede cuando la persona es explotada durante su proceso migratorio, ya sea durante el tránsito o en el lugar de destino. Es decir, la *trata* puede darse por ambas formas: cuando las personas se desplazan por medios legales o ilegales. Sin embargo, la migración irregular no es un prerrequisito para la configuración del delito de *trata*.²⁷

El papel de esta Organización cobró mucha importancia para México el año 2000 cuando actores nacionales e internacionales comenzaron a señalar la incapacidad del Estado mexicano de garantizar los derechos de los migrantes en tránsito por el territorio nacional ante una ola de secuestros masivos.²⁸ Según declaraciones de la OIM, “la presencia y expansión de las redes nacionales e internacionales del crimen organizado dedicadas a la trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños ha cobrado dimensiones ‘alarmantes’: el Estado mexicano ha sido rebasado por las organizaciones delictivas, con daños graves para la vida legal nacional”.²⁹ Por lo anterior, la presencia de la OIM en el centro y la frontera sur del país ha ayudado a establecer mecanismos de detección, asistencia e impartición de justicia sobre este delito, mediante la colaboración con

²⁵ Organización Internacional para las Migraciones y *Save the Children*, *Guía de Intervención Psicosocial para la Asistencia Directa con Personas Víctimas de Trata*, San José, OIM, 2006, p. 3.

²⁶ Unidad contra la Trata, *La Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral*, Organización Internacional para las Migraciones – México, 2012.

²⁷ Organización Internacional para las Migraciones y *Save the Children*, *Op. Cit.*, p. 29.

²⁸ Olga Aikin y Alejandro Anaya Muñoz, “Crisis de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México: redes y presión internacional”, *Foro Internacional*, núm. 211, 2013, p. 146.

²⁹ Liliana Alcántara, “Alarmante, la trata de personas en México: OEA”, *El Universal*, D.F., 06 de mayo de 2007, (sec. Primera), en <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/28841.html>, consultado el 3 de enero de 2016.

autoridades nacionales, representaciones consulares, asociaciones civiles, órganos autónomos de derechos humanos y otros organismos internacionales.³⁰

Estos mecanismos aseguran que la persona haya sido realmente víctima de *trata* y no de otro delito para así determinar el tipo de apoyo que debe brindársele. Estos mecanismos por *acercamiento inicial*³¹ e *identificación de víctimas* se llevan a cabo mediante entrevistas, cuyos resultados fortalecen algunos de los programas de la OIM como el *Modelo de Atención para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Repatriados No Acompañados* y el *Modelo de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en la Frontera Sur*, ambos para asegurar la protección de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados o con necesidad de protección internacional.³²

En colaboración con el gobierno de México, la OIM ha brindado apoyo a las víctimas rescatadas como: orientación e información; albergue-hospedaje; apoyo psicológico; atención médica (general o especializado); contactos telefónicos; apoyo económico para gastos personales durante su asistencia; ropa, calzado y artículos de aseo personal; educación; búsqueda de empleo; traslados y acompañamiento; así como en cuestiones relativas con el retorno voluntario a sus respectivos países. Por ejemplo, mediante el *Programa Retorno, Reintegración y Reunificación Familiar*, la OIM ha facilitado visas, obtención de documentos de viaje y trámites ante autoridades consulares de Estados Unidos para casos de reunificación familiar de víctimas mexicanas que fueron

³⁰ Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*, México, OIM, 2011, p. 11.

³¹ El acercamiento inicial implica, de acuerdo con la Organización: “generar las condiciones para recibir información sobre la persona víctima, sus experiencias personales y las características de la explotación, además de establecer los criterios de apoyo para la asistencia”. En *Ibid.*, p. 95.

³² *Ibid.*, p. 97.

explotadas en ese país; formó la *Red local Anti-trata de Tapachula* en 2006 y el *Colectivo contra la Trata de Personas* en el Distrito Federal en 2007 con las que se vincula a la sociedad civil con direcciones de los gobiernos locales para atender a migrantes víctimas de *trata*; adicionalmente, en 2010 la OIM realizó campañas de sensibilización, información y prevención con la CNDH y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).³³

Además de estas organizaciones, hay muchas más – en las que México es miembro – de alcance regional o global que ven desde distintas perspectivas el problema de la trata de personas. Algunas de ellas son la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Comercio (OMC). Sin embargo, el acercamiento a la trata de personas se desvía parcial o totalmente del enfoque de derechos humanos, por lo que consideré no profundizar en este tipo de organizaciones.

LOS ATN DENTRO Y FUERA DEL ESTADO

La colaboración con organizaciones regionales e internacionales no es la única que México ha intensificado para combatir la trata de personas, pues también ha otorgado un papel más relevante a las ONG locales y transnacionales en este tema. Considerando los análisis teóricos sobre el papel de los ATN en la formulación de la política interna de los Estados y en las agendas de organizaciones internacionales, foros o convenciones, podría pensarse que en el ámbito internacional se está recreando, hasta cierto punto, la dinámica interna sobre la interacción entre el Estado y éstos. Por ejemplo, las ONG funcionan (o al

³³ OIM, “Combate a la trata de personas, género y niñez migrante”, <http://oim.org.mx/portfolio-item/combate-a-la-trata-de-personas-genero-y-ninez-migrante>, consultada el 14 de enero de 2016.

menos gran parte de ellas) como un vínculo entre el gobierno y la sociedad, como un mecanismo de transmisión de demandas, lo que implica una relación que se retroalimenta en dos direcciones. Mientras, en el ámbito internacional, con la participación cada vez más activa de las ONG y al permitirse del diálogo y la cooperación con y entre Estados, éstas pueden formar una clase de opinión pública o de una sociedad cada vez más internacional, una “sociedad internacionalizada”, de tal manera que sus exigencias sean escuchadas más allá de los límites del Estado.

En ese sentido, ya es común observar que ATN tengan asientos asegurados en las reuniones internacionales sobre temas diversos como el cambio climático, los derechos humanos, la delincuencia organizada, el comercio de armas convencionales, entre otras, legitimando y demostrando la voluntad política de los Estados al escucharlas, y otorgando a los debates una vía de comunicación de las personas hacia sus gobiernos o hacia otros gobiernos y organizaciones, pues como se expone en la teoría analizada: “las organizaciones internacionales se abren a los ATN con el propósito de mitigar las oposiciones de la opinión pública que de otra manera pudieran perjudicar la efectividad de los trabajos de las organizaciones internacionales”.³⁴

Hoy, lo que puedan decir organizaciones como *AI*, *Human Rights Watch* o *CATWLAC* en las Conferencias de la Convención de Palermo, sus intervenciones y evidencias sobre fallas o virtudes del desempeño de Estados sobre el combate a la trata de personas, pueden ocasionar acciones o demandas concretas que agilicen cambios internos relevantes sobre el tema. Hay de actores transnacionales a actores transnacionales; algunos tienen más éxito que otros en influir en las agendas nacionales o internacionales

³⁴ Jonas Talberg, Theo Sommerer, Theresa Squatrito y Christer Jönsson (eds.), *The Opening up of international Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. p. 23.

(o ambas), sobre todo aquellos mejor organizados o con más recursos (financieros o políticos). Es por eso que ONG, grandes empresas o asociaciones suelen hacer eco en las sesiones de conferencias o reuniones internacionales – dentro o fuera de organizaciones – y sus contribuciones pueden inclinarse a favor de los intereses de algunos Estados o viceversa. Como Alejandro Anaya afirma: “la literatura de relaciones internacionales sobre los llamados activistas transnacionales de derechos humanos en el rumbo que toma la política interna y el activismo y la correspondiente presión transnacional alrededor de las normas internacionales de DDHH sí tiene una influencia sobre el marco normativo e institucional en el que se dan las relaciones Estado – sociedad”.³⁵

Sobre trata de personas, CATWLAC es uno de los ATN más exitosos, y frecuentemente participa en conferencias de la ONU, la OEA y la OIM. CATWLAC concibe a la *trata* como una práctica delictiva que instituciones y estructuras sociales respaldan, pues legitiman las percepciones y costumbres de que los seres humanos son mercancías y por lo tanto pueden someterse a prácticas que fomentan su esclavitud. La organización considera que la misoginia sobre la sexualización de los cuerpos, el trabajo, las relaciones de poder asimétricas, la dominación y el sometimiento son aspectos fundamentales de la *trata*.³⁶

Su experiencia dentro de la Convención de Palermo (incluso en el período de negociación) fue notoria: lideró un esfuerzo conjunto de 140 ONG – la Liga Internacional de Derecho Humanos – para conseguir que el protocolo de la Convención fuera congruente con otros instrumentos relativos a la protección de los derechos humanos,

³⁵ Alejandro Anaya Muñoz, “Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión transnacional”, Cap. Cit., p. 149.

³⁶ CATWLAC, *Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México*, México, CATWLAC-INMUJERES, 2012, p. 1.

como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y la Convención sobre los Derechos del Niño.³⁷ Es importante señalar que las intervenciones de la Liga se dirigían a la inclusión de ciertas precisiones en la definición de *Trata*, tales como la explotación sexual y la prostitución, sobre la cual lucharon por conseguir una referencia explícita a que cualquier forma de prostitución fomentaba la *trata*, lo que no lograron. Además, CATWLAC continúa siendo crítica hacia las fallas o huecos tanto del Protocolo cuanto de la propia Convención de Palermo y su presión ha logrado que algunos países discutan iniciativas de enmiendas al primero, entre las que destaca promover que la sanción a la demanda sea más incluyente y considere también a quien compra o alquila servicios sexuales con o sin conocimiento de que la persona es víctima de *trata*, ya sea que se le considere como cómplice o como tratante (con las respectivas sanciones dependiendo del tipo de *trata*).³⁸

La prostitución es un tema central para los trabajos de CATWLAC, y continúa trabajando en varios países y en las sesiones de Palermo y otras organizaciones para que haya un reconocimiento explícito, un endoso al argumento de que existe una clara vinculación entre *trata*, explotación sexual y prostitución, en busca de que legislen en contra de esas actividades. Sus logros han sido considerables: consiguió que la OIT reconociera en su informe de 2005 que la *trata* por explotación sexual lo es de igual manera por trabajo forzado, y que la gravedad de ambas puede constarse al ser las formas de explotación más comunes en la mayoría de las víctimas en el mundo.³⁹

³⁷ Véase la Tercera Sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Viena, del 9 al 18 de octubre de 2006).

³⁸ CATWLAC, *Diagnóstico de causas estructurales*, *Op. Cit.*, p. 81.

³⁹ Véase la misma sesión.

CATWLAC también ha comenzado a realizar estudios más específicos sobre las “nuevas tendencias” en el mercado virtual de la *trata*, como modalidades de pornografía sumamente violentas: los videos *snuff* o *vintage* ya mencionados, las representaciones de sadismo extremo hasta el feminicidio o de tratos sexuales crueles, inhumanos y degradantes disponibles para quienes tienen mayor acceso a internet.⁴⁰ Éste es aún uno de los campos más ocultos y poco estudiados de la *trata*, donde la víctima “entretiene” a un público oculto en cualquier parte del mundo a costa de su vida. La información es escasa, especulativa y confidencial. No se sabe si el gobierno de México ha desplegado alguna iniciativa o si ya ha investigando sobre esta forma de *trata*.

En México, la CATWLAC ha realizado trabajos de campo útiles para medir (o tratar de medir) la magnitud del problema en ciudades o regiones del país. Uno de sus estudios más importante se refiere a la Ciudad de México, donde se menciona que alrededor de 88% de las mujeres y niñas en situación de prostitución no son originarias de dicha ciudad, 89% empezaron a ser prostituidas desde los 12 años y 99% son explotadas por las redes de proxenetismo, padrotaje y lenocinio”.⁴¹ Éste y otros de sus estudios han contribuido significativamente con datos duros y cifras sobre la situación interna de *trata*, que incluso las dependencias de gobierno utilizan. Además, CATWLAC se basa en estadísticas sobre otros problemas para encontrar vínculos con la *trata*. Con base en índices de pobreza de 2010 (que puede incluir información sobre los tres principales tipos: alimentaria, patrimonial y de capacidades) del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, en la Ciudad de México las delegaciones con mayor porcentaje de población en pobreza son Milpa Alta (49 160 personas: 48.6%),

⁴⁰ CATWLAC, *Diagnóstico de causas estructurales*, Op. Cit., p. 44.

⁴¹ *Ibid.*, p. 85.

Tláhuac (151 715 personas:38.5%); Iztapalapa (727 128 personas: 34.7%), Álvaro Obregón (218 537 personas: 31.3%), Gustavo A. Madero (356 328 personas: 30.7%). A la inversa, las delegaciones con menor porcentaje de pobres son Benito Juárez (28 653: 8.7%), Miguel Hidalgo (51 002: 14.3%), Cuajimalpa de Morelos (35 963: 19.7%), Coyoacán (116 916: 20%) y Azcapotzalco (79 638: 20.6%). Estas cifras ayudaron a la CATWLAC a ubicar los focos rojos o sitios vulnerables que propician la *trata* y otros problemas sociales.⁴²

Exponer a actores involucrados o que realicen actividades que fomenten la *trata* o negocios relacionados (conscientes o inconscientes) es un trabajo delicado y riesgoso; sin embargo, el margen de acción que se la ha permitido a este ATN en México es muy amplio en algunos sectores: “en 2011, CATWLAC logró que el periódico *El Universal* removiera toda su publicidad que insinuara el entretenimiento sexual o servicios sexuales, que al año reportaban ganancias de 9 millones de pesos para el periódico”.⁴³

CATWLAC se ha consolidado como un actor relevante dentro de México, otros países y organizaciones internacionales, y funge como un grupo de presión y canal de comunicación entre víctimas y autoridades, sociedades y Estados u organizaciones. Como esta ONG hay muchas más, con diferentes acercamientos o alcances, pero que pueden actuar congruentemente en conjunto cuando se les requiere, y logran sensibilizar, presionar e influir en las agendas nacionales e internacionales.

Desde el año 2000, la respuesta de las organizaciones civiles a la trata de personas en México consistió en ajustar sus objetivos y alcances iniciales en la atención a otros

⁴² *Ibid.*, p. 55.

⁴³ CATW, *Latin America and the Caribbean*, <http://www.catwinternational.org/Home/Article/554-latin-america-and-the-caribbean>, consultado el 02 de septiembre de 2015.

delitos circunstanciales a ésta,⁴⁴ pues no existía la *trata* como delito. Sin embargo, con el paso de los años, las ONG que incorporaron trabajos relacionados con este delito han aumentado a casi 100; algunas sólo internas y otras transnacionales.⁴⁵ Es interesante saber que muchas veces estas ONG se vinculan y colaboran con organizaciones internacionales y ven como su “caso de estudio” al Estado en el que residen o tienen una sede. Por ejemplo, la OIM ha proporcionado a CEIDAS asesoría técnica para optimizar la procuración a las víctimas, incluidas la capacitación de persona y la elaboración de guías de asistencia técnica apropiadas. Esta acción es consecuencia de la necesidad de profesionalizarse para atender la problemática desde la perspectiva de la migración.⁴⁶

Hay otras ONG que con el apoyo de la OEA han realizado seminarios y campañas, y asesoría técnica para el monitoreo y difusión de investigaciones sobre *trata*; otras se han acercado a la OIT o la UNICEF, para construir redes de protección y atención, desde la perspectiva laboral y de protección y promoción de los derechos de la infancia. Por otro lado, existe el trabajo entre ONG nacionales con ONG transnacionales, tal es el caso de *Corredor Binacional*, que busca atender a víctimas en la frontera norte y sobre todo en Baja California, mientras negocia con diferentes actores en Estados Unidos para financiamiento y para difundir el problema de ambos países. Otras ONG han preferido acercarse a organismos gubernamentales como la CNDH y la Cruz Roja, sobre todo para promoción y difusión. Lo cierto es que cada vez hay un lugar más evidente para las ONG en temas que solían ser exclusivos del gobierno y el vínculo con éste se

⁴⁴ Diana Penagos Vázquez, “Respuestas de la sociedad civil organizada a la trata en México”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Aspectos sociales, Op. Cit.*, p.242.

⁴⁵ Ver anexo XI: lista de 94 ONG en México que hasta 2010 realizan trabajos para la prevención y asistencia a víctimas de trata.

⁴⁶ Diana Penagos Vázquez, *Cap. Cit.*, p. 278.

fortalece (incluso en la Secretaría de Relaciones Exteriores se creó una Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil).

Los temas de cada ONG varían, lo que es muy útil para combatir una actividad que tiene muchas caras. Por lo general cuentan con sistemas de rendición de cuentas, además de reportes de actividades destinadas a las instancias que las financian. Sobre este aspecto, los recursos vienen acompañados de una agenda específica, pues no todas subsisten por las contribuciones voluntarias de la sociedad civil, sino que reciben dinero del gobierno, actores privados o, incluso, gobiernos de otros países. Por ejemplo, *Fundación Casa Alianza*, la *Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas* (ADIVAC), *México Sin Fronteras* e *Infancia Común*, ONG grandes en el país realizan su trabajo gracias a, mayoritariamente, contribuciones de organismos gubernamentales como INDESOL e INMUJERES en las primeras dos (más las donaciones de la sociedad y remuneraciones por proyectos especiales), y la Fundación Ford y la Embajada Suiza en las otras dos.⁴⁷ Cada una se relaciona a la *trata* desde diversas ópticas y sus trabajos son congruentes con las agendas de sus subsidiarios: *Casa Alianza* trabaja con niños, niñas y adolescentes en situación de calle que han sido vulnerados y puestos en esa situación, y que son víctimas de *trata* tanto con fines de explotación sexual cuanto laboral; ADIVAC se acerca a las mujeres víctimas de violencia sexual. Los trabajos de ambas pueden complementar los de INDESOL e INMUJERES. *Sin Fronteras* aborda el tema desde la perspectiva de la migración, y especialmente atiende casos conectados con la *trata* con fines de explotación laboral. *Infancia Común* se

⁴⁷ *Ibid.*, p. 288.

enfoca en la explotación sexual infantil,⁴⁸ temas que pueden vincularse a los compromisos sobre desarrollo que deben cumplir las empresas privadas en México.

Es claro que la dimensión multifactorial de la trata de personas en el país ha promovido un trabajo conjunto de diversas ONG que, conectadas con otros ATN, instancias de gobierno y organizaciones internacionales han procurado la atención integral a las víctimas de este delito⁴⁹ y colaborado para el desarrollo de mejores prácticas dentro y fuera de los Estados para combatirlo.

Finalmente, en dos sexenios, nuestro país colaboró con y en organizaciones internacionales en busca de consolidar planes de acción para combatir la trata de personas como un delito de alcance transnacional. Aún sin una ley nacional, los esfuerzos de México en el exterior durante los primeros años tras la alternancia fueron notables y propositivos. Esta colaboración se incrementó y se fortaleció con los años para implementar programas y campañas nacionales; junto con ATN hubo trabajo de sensibilización, intercambio de información y atención a víctimas. En el ámbito exterior, México fue visto como un país comprometido con el combate a la *trata* y sus contribuciones fueron reconocidas.

CONSIDERACIONES FINALES

Fue en la ONU donde surgió la trata de personas como delito transnacional; fue en ésta donde convergieron los esfuerzos de Estados y ATN para atender un problema histórico con nombres distintos. La Convención de Palermo sirvió como base para que otras organizaciones pronto incluyeran en sus agendas a la *trata* desde distintas perspectivas.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 289.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 282-285.

En la OEA, OIM y OIT México ha hablado y propuesto, ha liderado posiciones grupales y ha demostrado voluntad política y compromiso para encontrar una solución común para un problema global, para luchar contra un negocio que viola los derechos humanos.

La cooperación entre el Estado y estas organizaciones internacionales, ONG nacionales y transnacionales ha formado una red de información, atención, sensibilización y condena a la trata de personas, que aunque no suficiente para erradicarla, ha servido para realizar acciones encaminadas a ese fin; ha servido para una retroalimentación entre el Estado y estos actores para entender mejor el problema y desarrollar más y mejores herramientas para combatirlo.

CONSIDERACIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN

¿En qué medida los gobiernos panistas, apoyados en un discurso progresista sobre protección de los derechos humanos, consiguieron implementar una estrategia con resultados favorables para erradicar la trata de personas? Tras el compromiso adquirido con la firma y ratificación de la Convención de Palermo, México comenzó un proceso de *socialización* de normas internacionales en su legislación interna para proteger los derechos humanos. Los proyectos de apertura en este tema que habían comenzado desde el final del régimen priista sirvieron como una base que facilitó esa *socialización*.

Para responder a la pregunta principal, el discurso de altos funcionarios durante ambos sexenios fue de reconocimiento de los problemas internos de derechos humanos por lo que se comprometieron - al interior y en organizaciones internacionales - a velar por su protección; sin embargo, si no fuera de mi interés - al menos en esta tesis - incluir los resultados de estos esfuerzos, podría decir que en efecto se concretó el discurso oficial de los gobiernos panistas sobre la protección de los derechos humanos por lo menos en cuanto a la trata de personas. Sin embargo, temprano en el sexenio de Felipe Calderón, nuestro país fue altamente criticado - interna e internacionalmente - por una serie de violaciones y transgresiones severas a los derechos humanos, lo que podría sugerir que mi respuesta se inclinara a un completo fracaso en la implementación de una estrategia para proteger estos derechos. No es el caso.

Al referirme sólo a la trata de personas, la respuesta cambia. Con base en los análisis teóricos desarrollados en el primer capítulo, tras la alternancia democrática hubo una apertura a los temas de derechos humanos que permitió tener un campo de acción más variado para combatir un delito “nuevo”. Considerando el modelo de *la espiral* – sólo para trata de personas – durante poco más de doce años avanzamos cuatro de cinco etapas, lo que sugiere la efectiva implementación de una estrategia favorable para combatir la *trata* durante estos años. Claro, el panorama tampoco es tan brillante, pues considero que para hablar de resultados, es necesario analizar las dos partes de la estrategia: su diseño y su ejecución.

En la primera, en doce años tuvimos dos leyes: una federal y una general, que fueron fundamentales para concebir a la *trata* como un delito, como la base para la sanción del tratante y la protección a la víctima. La voluntad del Estado de continuar perfeccionando su sistema legal fue evidente con la promulgación de la segunda ley. También se crearon instancias gubernamentales especializadas en la persecución y protección, mientras que en política exterior, México tuvo acciones concretas en organizaciones internacionales para mejorar el protocolo de Palermo y fortalecer la cooperación de los Estados en la región y el mundo para combatir la *trata* como un problema transnacional. El discurso siempre respaldó cada una de estas acciones, siempre fortaleciendo la imagen de México comprometido contra la *trata*, a veces mediante declaraciones del presidente admitiendo que el problema interno era grave, pero que era de todos como gobierno y como sociedad; otras veces resaltando la solidez del sistema legal del país y otras resaltando acciones concretas como la ratificación de la Convención de Palermo como muestra de un México diferente, más abierto e inclusivo.

No obstante, en la segunda parte de la estrategia, en la ejecución, hubo grandes y graves problemas. Leyes e instituciones nuevas, más discursos rimbombantes no son de gran utilidad para atacar el problema de raíz si no se sabe cómo usarlos (o si no se puede). Se construyó un aparato institucional y legal complejo, pero poco se pensó en implementar medidas para saber utilizarlos. La ejecución representó un problema porque implicó acercarse de frente a la *trata* y ver que ésta va más allá de tener dos simples frentes: *policías y ladrones*. No es así, la relación es más compleja, porque muchas veces el “policía” es cómplice del “ladrón”, muchas veces las autoridades que se supone debían hacer cumplir las leyes y trabajar en las instituciones también tenían lazos con las redes criminales de *trata*; otras veces, los valores, usos y costumbres sólo fortalecieron la *no denuncia*, la aceptación del delito. La ejecución tampoco fue efectiva por la ignorancia que hay sobre la *trata*, sobre sus diferentes caras y formas de operación, porque no es lo mismo confiscar drogas y armas, que personas, porque la *trata*, aunque se vincule al crimen organizado, es un caso especial y no puede tener la misma estrategia que si se tratara de las primeras.

Es entonces que responder sobre la implementación de una estrategia que derivara en resultados favorable contra la *trata* en México, durante los gobiernos panistas, es complejo y puede verse de dos maneras: 1) hubo resultados positivos, pues legislamos, creamos instituciones y fortalecimos nuestra presencia en el exterior promoviendo una retroalimentación en ambos niveles, además de incluir a la sociedad civil organizada en trabajos de apoyo para combatir la *trata*. 2) la implementación de la estrategia no logró resultados positivos, pues no las estimaciones más confiables no indican que el delito en efecto haya disminuido, no se han desarticulado grandes redes ni sancionado a un número

considerable de criminales, las capacitaciones a funcionarios y población en general son dudosas y simplemente investigar sobre el tema es peligroso.

Considero que como en muchos temas de las ciencias sociales, las posiciones absolutistas no llevan a nada y es más enriquecedor matizar, ver los diferentes grises entre el blanco y el negro. Tal vez es una justificación de los decepcionantes resultados prácticos, pero analizando lo positivo, si en doce años se hizo más que en siglos desde que se conoce la actividad, en pocos años más podremos hacer más. Sería interesante conocer el seguimiento al tema tras tres años de una nueva administración encabezada nuevamente por el PRI; saber si el discurso y las acciones contra la trata de personas han continuado por el camino de los gobiernos panistas o si, como fue el caso en el año 2000, este partido también ha buscado nuevas alternativas para diferenciarse de los errores cometidos por los blanquiazules. El principal problema es que mientras nos planteamos estas preguntas y llegamos a conclusiones sobre eventos pasados, hoy siguen siendo explotadas y victimizadas miles de personas en el país y millones en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

AG/RES. 1776 (XXXI-O/01): Apoyo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2001.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, México, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, 2009.

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

Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 2011, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011, consultado el 10 de enero de 2016.

Comisión de Seguridad Hemisférica (Organización de los Estados Americanos), *Glosario Hemisféricos de Términos Ligados a la Trata de Personas*, Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Material de Trata de Personas, Buenos Aires, del 25 al 27 de marzo de 2009.

Fox Quesada, Vicente, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General”, en ONU, “Reportes 56 Asamblea General”, <http://www.onu.org.mx/publicaciones>, consultado el 15 de septiembre de 2014.

Intervención de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Embajadora Patricia Espinosa, en la sesión plenaria de la XLI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 6 de junio de 2011, San Salvador, El Salvador.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, 2012.

Nota verbal de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas (Viena), Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CTOC/COP/2004/L.4), 28 de junio de 2004.

OEA/Ser.K/XXXIV: Acciones Específicas Instrumentadas por la Procuraduría General de la República (PGR) con base en el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional (PAHDOT), 16 de noviembre de 2011.

OEA/Ser.K/XXIV: Informe de la Presidencia de la Reunión de Expertos Gubernamentales para Considerar la Conveniencia de Elaborar un Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 24 de mayo de 2005.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales*, Nueva York, 12 de diciembre de 2000.

_____, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (AG/RES. 1776 (XXXI-O/01), 2001.

_____, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Res. 217 A (III), París, 10 de diciembre de 1948.

_____, (UNODC) México, Campaña Corazón Azul contra la trata de personas, boletín 2009.

_____ (UNODC), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, México, Oficina de Enlace y Partenariado de UNODC en México, 2014.

_____, (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena, United Nations Publication, 2014.

_____, *Reglamento de procedimiento*, Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus Protocolos Adicionales, Viena, 26 de febrero de 2004.

_____, *Tercera Sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada*, Viena, del 9 al 18 de octubre de 2006.

Organización Internacional para las Migraciones y *Save the Children*, *Guía de Intervención Psicosocial para la Asistencia Directa con Personas Víctimas de Trata*, San José, OIM, 2006.

Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*, México, OIM, 2011.

Organización Internacional del Trabajo, *El Trabajo Forzoso y la Trata de Personas, : manual para los inspectores del trabajo*, Ginebra, OIT, 2009.

Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa durante la Firma de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos Delitos, México, 13 de junio de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=qkQvfho52aY>, consultado el 11 de octubre de 2015.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *El trabajo infantil en México: avances y desafíos*, STPS, México, 2014.

LIBROS/CAPÍTULOS DE LIBROS

Anaya Muñoz, Alejandro “Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión transnacional”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, México, FLACSO-CISAN-UNAM, 2015.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

Cacho, Lydia, *Esclavas del Poder: un viaje al corazón de la trata sexual de niñas y mujeres en el mundo*, México, Grijalbo, 2013.

Casillas R., Rodolfo (coord.), *Aspectos Sociales y Culturales de la Trata de Personas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013.

_____, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México*, México, Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA – OIM – INMUJERES – INM, 2006.

- _____, *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Comisión de Equidad y Género – Cámara de Diputados, 2009.
- CATWLAC, *Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México*, México, CATWLAC-INMUJERES, 2012.
- Ezeta, Fernanda (ed.), *La trata de personas: aspectos básicos*, México, OIM, 2006.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Pearson, Elaine, *Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas*, Bogotá, Alianza Global contra la Trata de Mujeres, 2003.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: from commitment to Compliance*, Edimburgo, Cambridge University Press, 2013.
- _____, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Edimburgo, Cambridge University Press, 1999.
- Saltalamacchia, Natalia y Ana Covarrubias (eds.), *Derechos Humanos en la política exterior: seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2011.
- Talberg, Jonas, Theo Sommerer, Theresa Squatrito, and Christer Jönsson (eds.), *The Opening up of international Organizations: Transnational Access in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Treverton, Gregory F., Carl Matthies, et. al., *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism*, Santa Monica, RAND Corporation, 2009.

Unidad contra la Trata, *La Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral*, OIM – México, 2012.

Williams, Phil “Transnational Criminal Networks”, en John Arquilla y David Ronfeldt (ed.), *Networks and Netwars*, Santa Mónica, RAND, 2001.

ARTÍCULOS EN REVISTAS CIENTÍFICAS

Acharya Kumar, Arun, “Sexual Exploitation and Trafficking of Women and Girls in Mexico: An Analysis on Impact of Violence on Health Status”, *Journal of Intercultural Studies*, num. 2, 2014, pp.182-195.

Acharya Kumar, Arum y Jennifer Bryson Clark, “The Health Consequences of Trafficking in Women in Mexico: Findings from Monterrey City”, *International Review of Sociology*, núm. 20, 2010, pp. 415 – 426.

Aikin, Olga, “La agenda del ‘feminicidio’ durante la administración de Vicente Fox: un estudio de caso en torno a la presión política transnacional”, *Relaciones Internacionales*, núm. 19, 2012, pp. 27 – 55.

Aikin, Olga y Alejandro Anaya Muñoz, “Crisis de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México: redes y presión internacional”, *Foro Internacional*, núm. 211, 2013, pp. 143 – 181.

Anaya, Alejandro, “Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, núm. 213-214, 2013, pp. 771 – 793.

_____, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, 2009, núm. 1, pp. 35 – 58.

- _____, Héctor Númez y Alfo F. Ponce, “International Organizations as Normative Agenda Setters: Social Influence and Reputation in the Effects of the International Human Rights Regime”, *CIDE*, núm. 255, 2015, pp. 1-36.
- Azaola, Elena, “The Sexual Exploitation of Children in Mexico”, *Police Practice and Research: an International Journal*, núm. 2, 2006, pp. 97-110.
- Bernat, Frances y Tatyana Zhilina, “Human Trafficking: the Local Becomes Global”, *Women & Criminal Justice*, núm. 2, 2010, pp. 2-9.
- Cepeda, Alice, “Prevalence and Levels of Severity of Childhood Trauma among Mexican Female Sex Workers: A Comparison of Two Mexico Border Cities”, *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, núm. 20, 2011, pp. 669-689.
- Chabat, Jorge, “La Seguridad en la Política Exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, núm. 53, 2013, pp. 729 – 749.
- Clark, Michele, “Trafficking in persons: an issue of Human Security”, *Journal of Human Development: a Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, núm. 2, 2003, pp. 247-263.
- Constable, Nicole, “International Marriage Brokers, Cross-Border Marriages and the US Anti-Trafficking Campaign”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, núm. 38, 2012, pp.1137-1154.
- Ellis, David C., “On the Possibility of “International Community”, *International Studies Review*, núm. 1, 2009, pp. 1 – 26.
- Engerman, Stanley L., “Slavery at Different Times and Places”, *The American Historical Review*, núm. 115, 2000, pp. 480 – 484.

- Gutiérrez Chong, Natividad y Jenny Bryson Clark, "Introduction: Trafficking in Persons", *Journal of Intercultural Studies*, núm. 2, 2014, pp.123-127.
- Jones, Jacki, "Trafficking Internet Brides", *Information & Communications Technology Law*, núm. 1, 2011, pp.19-33.
- Jordan, Jodi, Bina Patel y Lisa Rapp, "Domestic Minor Sex Trafficking: A Social Work Perspective on Misidentification, Victims, Buyers, Traffickers, Treatment, and Reform of current Practice", *Journal of Human Behaviour in the Social Environment*, núm. 23, 2013, pp. 356-369.
- Kamler, Erin, "Negotiating Narratives of Human Trafficking: NGOs, Communication and the Power of Culture", *Journal of Intercultural Communication Research*, núm. 1, 2013, pp. 73-90.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, núm. 158 (4), 1999, pp. 404 – 428. (Traducción).
- Koen, Karin, "Crossing Borders and Boundaries: from 'Foreign Prostitutes' to 'Victims of Trafficking in persons'", *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, núm. 18, 2004, pp. 85-91.
- Lehti, Marti and Kauko Aromaa, "Trafficking for Sexual Exploitation", *Crime and Justice*, núm. 1, 2006, pp. 133 – 227.
- Marsh, Christopher y Daniel P. Payn, "The Globalization of Human Rights and the Socialization of Human Rights Norms", *Brigham Young University Law Review*, núm. 8, 2007, pp.665 – 688.

- Panigabutra-Roberts, Anchalee, “Human Trafficking in the United States. Part I State of the Knowledge”, *Behavioral & Social Sciences Librarian*, núm. 3, 2012, pp. 138 – 151.
- P. Collins, Shane, Shira M. Goldenberg, *et. al.*, “Situating HIV Risk in the Lives of Formerly Trafficked Sex Workers on the Mexico-US Border”, *AIDS Care: psychological and Socio-medical Aspects of AID/HIV*, núm.25, 2013, pp.459-465.
- Rao, Smriti and Christina Presenti, “Understanding Human Trafficking Origin: a Cross-Country Empirical Analysis”, *Feminist Economics*, núm. 2, 2012, pp. 231 – 263.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink, “La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción”, *Relaciones Internacionales*, núm. 17, 2011, pp.185 – 223.
- Roby, Jini, Jennifer Turley y Joanna Garrick, “U.S. Response to Human trafficking: is it enough?”, *Journal of immigrant & Refugee Studies*, núm. 6, 2008, pp. 508-525.
- Siegel, Dina y Sylvia de Blank, “Women who trafficked women: the role of women in human trafficking networks –Dutch cases”, *Global Crime*, núm. 11, 2010, pp. 436-447.
- Sullivan, Barbara, “Trafficking in Women”, *International Feminist Journal of Politics*, núm. 1, 2003, pp. 67-91.
- Ugarte B., Marisa, Laura Zarate y Melissa Farley, “Prostitution and Trafficking of Women and Children from Mexico to the United States”, *Journal of Trauma Practice*, núm. 3 2004, pp. 147 – 165.
- Zhang, Sheldon, “Beyond the ‘Natasha’ Story – a Review and Critique of Current Research on Sex trafficking”, *Global Crime*, núm. 3, 2009, pp. 178-195.

Zhang, Sheldon, Rodrigo Pacheco-McVoy y Roxanna Campos, “Sex Trafficking in Latin America: Dominant Discourse, Empirical Paucity, and Promising Research”, *Global Crime*, núm. 1, 2012, pp. 22-41.

PRENSA

“Prioridad de PGR: combatir la trata de personas”, *Zócalo*, D.F., 2 de octubre de 2011 (sec. México), en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/prioridad-de-pgr-combatir-la-trata-de-personas-marisela-morales>, consultado el 17 de enero de 2016.

Alcántara, Liliana, “Alarmante, la trata de personas en México: OEA”, *El Universal*, D.F., 06 de mayo de 2007, (sec. Primera), en <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/28841.html>, consultado el 3 de enero de 2016.

Aldaz, Penélope, “Alistan refugio para las víctimas de trata”, *El Universal*, D.F., 17 de junio de 2014, (sec. Metrópoli), en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/alistan-refugio-para-las-victimas-de-trata-1017464.html>, consultado el 12 de diciembre de 2015.

Castañeda, Jorge, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, México, 23 de septiembre de 2001.

Fuentes, Mariana, “Nada más fácil que engañar a una joven”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 24 de agosto de 2014, (sec. Nacional), en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1029955.nada-mas-facil-que-enganar-a-una-joven.html>, consultado el 10 de enero de 2016.

Hernández, Hugo “Urge combatir trata de personas y turismo sexual: CNDH”, *La Prensa*, D.F., 21 de agosto de 2014, (sec. Notas), <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3511754.htm>, consultado el 10 de diciembre de 2015.

Langer, Ana, “Trata de personas aumentó por castigos laxos”, *El Economista*, D.F., 18 de agosto de 2014, (sec. Sociedad), en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/18/trata-personas-aumento-castigos-laxos>, consultado el 13 de enero de 2016.

Langner, Ana y Rubén Torres, “EU exhibe a México en trata de personas”, *El Economista*, D.F., 29 de julio de 2015, (sec. Sociedad), en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/29/departamento-estado-exhibe-mexico-sin-cifras-ni-castigos>, consultado el 20 de diciembre de 2015.

Ramos Pérez, Jorge, “Blake llama a frente contra la trata de personas”, *El Universal*, 13 de julio de 2011, (sec. Nación), en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/779055.html>, consultado el 12 de enero de 2016.

Sánchez, Enrique, “Asegura Poiré que el Estado ha consolidado combate a trata”, *Excelsior*, 2 de agosto de 2012 (sec. Nacional), en <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/02/nacional/851493>, consultado el 17 de enero de 2016.

FUENTES DE INTERNET

Anaya, Alejandro, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”,

<http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>,

consultado el 13 de marzo de 2015.

Camacho Quiroz, César, “CCQ presenta en la UNAM la Ley Federal para Prevenir y

Sancionar la Trata de Personas”, *Comunicados*, www.cesarcamacho.org/site/,

consultado el 17 de diciembre de 2015.

“Declaración Universal de los Derechos Humanos”,

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 30 de mayo de 2015.

“El crimen organizado, lado oscuro de la globalización, reconoce Castañeda”,

[http://www.proceso.com.mx/239578/el-crimen-organizado-lado-oscur-de-la-](http://www.proceso.com.mx/239578/el-crimen-organizado-lado-oscur-de-la-globalizacion-reconoce-castaneda)

[globalizacion-reconoce-castaneda](http://www.proceso.com.mx/239578/el-crimen-organizado-lado-oscur-de-la-globalizacion-reconoce-castaneda), consultado el 10 de septiembre de 2015.

“EU: México no cumple con los estándares mínimos contra la trata de personas”, *CNN-*

México, [http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/15/eu-mexico-no-cumple-con-](http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/15/eu-mexico-no-cumple-con-los-estandares-minimos-contr-trata-de-personas)

[los-estandares-minimos-contr-trata-de-personas](http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/15/eu-mexico-no-cumple-con-los-estandares-minimos-contr-trata-de-personas), consultado el 15 de junio de

2015.

“La ONU y los derechos humanos”, www.un.org/es/rights/overview/, consultado el 22

de febrero de 2015.

CATW, “*Latin America and the Caribbean*”,

[http://www.catwinternational.org/Home/Article/554-latin-america-and-the-](http://www.catwinternational.org/Home/Article/554-latin-america-and-the-caribbean)

[caribbean](http://www.catwinternational.org/Home/Article/554-latin-america-and-the-caribbean), consultado el 02 de septiembre de 2015.

Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República

Dominicana, “Campaña Corazón Azul – México contra la trata de personas

finalista de los UN21 Awards 2012,
<http://www.cinu.mx/comunicados/2012/09/campana-corazon-azul-mexico-co/>,
consultada el 25 de enero de 2016.

Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Lanzamiento oficial de la Campaña “Corazón Azul” en la Ciudad de México,
http://www.gobernacion.gob.mx/Trata_de_Personas, consultada el 19 de enero de 2016.

Costa, Antonio, “México país líder al lanzar a nivel nacional la campaña Corazón Azul contra la trata de personas”; www.unodc.org/blueheart/es/mexico, consultada el 02 de noviembre de 2014.

Gobierno de la República, “Lanzamiento de la campaña: Corazón Azul”,
www.youtube.com/watch?v=0F5Tj5k5m5A, consultado el 13 de enero de 2016.

Organización de los Estados Americanos, “Actividades: sección contra la trata de personas”, www.oas.org/atip, consultado el 03 de noviembre de 2014.

Organización de las Naciones Unidas (UNODC), “campaña corazón azul contra la trata de personas”, www.unodc.org/blueheart/es/mexico, consultada el 02 de noviembre de 2014.

_____ , “Campaña Corazón Azul-México contra la trata de personas, finalista de los UN21 Awards 2012”,
www.unodc.org/mexicoandcentraamerica/es/webstories/2012, Consultado el 02 de noviembre de 2014.

OIM, “Combate a la trata de personas, género y niñez migrante”,
<http://oim.org.mx/portfolio-item/combate-a-la-trata-de-personas-genero-y-ninez-migrante>, consultada el 14 de enero de 2016.

STPS, “Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo infantil”,
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/archivos/, consultado el 02 de enero de 2016.

Anexo I

Lista de instrumentos internacionales relacionados con la trata en el siglo XX

- * Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, Sociedad de las Naciones. París, Francia, 18 de mayo de 1904.
- * Convención Internacional Relativa a la represión de la trata de blancas. Sociedad de las naciones. París, Francia, 4 de mayo de 1910.
- * Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores. Ginebra, Suiza, 30 de septiembre de 1921.
- * Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. Ginebra, Suiza, 11 de octubre de 1933.
- * Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de edad del 11 de octubre de 1933. ONU, Lake Success, Nueva York, EUA, 12 de noviembre de 1947.
- * Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. ONU, 2 de diciembre de 1949.

Respecto a los instrumentos que combaten la trata laboral menciono entre otros los que siguen:

- * Convención Relativa a la Esclavitud. Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 25 de septiembre de 1926.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm. 29) relativo al trabajo forzoso u obligatorio. OIT, Ginebra, Suiza, 28 de junio de 1930.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm. 89) relativo al trabajo nocturno (mujeres). OIT, 1948.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm.100) relativo a la igualdad de remuneración. OIT, 1951.
- * Convenio sobre los Trabajadores Migrantes. OIT, 1952.
- * Protocolo para Modificar la Convención relativa a la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926. ONU, Nueva York, EUA, 7 de diciembre de 1953.
- * Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. ONU, Ginebra, Suiza, 7 de septiembre de 1956.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm. 105) relativo a la abolición del trabajo forzoso. OIT, Ginebra, Suiza, 25 de junio de 1957.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm. 111) Relativo a la Discriminación. OIT, Ginebra, Suiza, 1960.
- * Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. ONU, Nueva York, EUA, 1990.
- * Convenio Internacional del Trabajo (núm. 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de 1999. OIT, Ginebra, Suiza, 17 de junio de 1999.

Fuente: Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostrros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Comisión de Equidad y Género – Cámara de Diputados, 2009, pp. 157 y 158

Anexo II

Lista de actividades consideradas como *trata*

Laboral.	Fábricas, maquiladoras. Trabajo agrícola, plantaciones. Minas, construcción, pesca. Mendicidad. Trabajo doméstico. Vientres de alquiler.
Sexual.	Prostitución forzada. Pornografía (películas, fotos, internet). Pedofilia. Turismo sexual. Agencias matrimoniales. Embarazos forzados.
Falsas adopciones.	Venta de niños.
Servidumbre.	Prácticas religiosas y culturales. Matrimonios serviles.
Militar.	Soldados cautivos. Niños soldados.
Tráfico de órganos.	Sustracción ilícita de órganos, tejidos o componentes (pulmón, riñón, córnea, hígado, corazón, etcétera) para ser vendidos en el mercado negro.
Prácticas esclavistas.	Captura, adquisición o cesión de un individuo para explotación o servilismo.

Fuente: Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Comisión de Equidad y Género – Cámara de Diputados, 2009, p.35.

Anexo III

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

Preámbulo

Los Estados Parte en el presente Protocolo,

Declarando que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos,

Teniendo en cuenta que si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas,

Preocupados porque de no existir un instrumento de esa naturaleza las personas vulnerables a la trata no estarán suficientemente protegidas,

Recordando la resolución 53/111 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1998, en la que la Asamblea decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar la elaboración, entre otras cosas, de un instrumento internacional relativo a la trata de mujeres y de niños,

Convencidos de que para prevenir y combatir ese delito será útil complementar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con un instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,

Acuerdan lo siguiente:

I. Disposiciones generales

Artículo 1

Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

1. El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención.

2. Las disposiciones de la Convención se aplicarán mutatis mutandis al presente Protocolo, a menos que en él se disponga otra cosa.

3. Los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo se considerarán delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Artículo 2
Finalidad

Los fines del presente Protocolo son:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Artículo 3
Definiciones

Para los fines del presente Protocolo:

- a) 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;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

Artículo 4
Ámbito de aplicación

A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos.

Artículo 5
Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

II. Protección de las víctimas de la trata de personas

Artículo 6
Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.

2. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:

a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;

b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;

3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:

a) Alojamiento adecuado;

b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;

c) Asistencia médica, psicológica y material; y

d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.

4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.

5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.

6. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

Artículo 7

Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor

1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.

2. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.

Artículo 8

Repatriación de las víctimas de la trata de personas

1. El Estado Parte del que sea nacional una víctima de la trata de personas o en el que ésta tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor facilitará y aceptará, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de esa persona teniendo debidamente en cuenta su seguridad.

2. Cuando un Estado Parte disponga la repatriación de una víctima de la trata de personas a un Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor, velará por que dicha repatriación se realice teniendo debidamente en cuenta la seguridad de esa persona, así como el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona es una víctima de la trata, y preferentemente de forma voluntaria.

3. Cuando lo solicite un Estado Parte receptor, todo Estado Parte requerido verificará, sin demora indebida o injustificada, si la víctima de la trata de personas es uno de sus nacionales o tenía derecho de residencia permanente en su territorio en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor.

4. A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor convendrá en expedir, previa solicitud del Estado Parte receptor, los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él.

5. El presente artículo no afectará a los derechos reconocidos a las víctimas de la trata de personas con arreglo al derecho interno del Estado Parte receptor.

6. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier acuerdo o arreglo bilateral o multilateral aplicable que rijan, total o parcialmente, la repatriación de las víctimas de la trata de personas.

III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas

Artículo 9

Prevención de la trata de personas

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
- b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.

3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Artículo 10

Intercambio de información y capacitación

1. Las autoridades de los Estados Parte encargadas de hacer cumplir la ley, así como las autoridades de inmigración u otras autoridades competentes, cooperarán entre sí, según proceda, intercambiando información, de conformidad con su derecho interno, a fin de poder determinar:

a) Si ciertas personas que cruzan o intentan cruzar una frontera internacional con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentos de viaje son autores o víctimas de la trata de personas;

b) Los tipos de documento de viaje que ciertas personas han utilizado o intentado utilizar para cruzar una frontera internacional con fines de trata de personas; y

c) Los medios y métodos utilizados por grupos delictivos organizados para los fines de la trata de personas, incluidos la captación y el transporte, las rutas y los vínculos entre personas y grupos involucrados en dicha trata, así como posibles medidas para detectarlos.

2. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación, según proceda. Ésta deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir dicha trata, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.

3. El Estado Parte receptor de dicha información dará cumplimiento a toda solicitud del Estado Parte que la haya facilitado en el sentido de imponer restricciones a su utilización.

Artículo 11 *Medidas fronterizas*

1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo.

3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar legalmente en el Estado receptor.

4. Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para prever sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 3 del presente artículo.

5. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al presente Protocolo.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos.

Artículo 12
Seguridad y control de los documentos

Cada Estado Parte adoptará, con los medios de que disponga, las medidas que se requieran para:

- a) Garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita; y
- b) Garantizar la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos.

Artículo 13
Legitimidad y validez de los documentos

Cuando lo solicite otro Estado Parte, cada Estado Parte verificará, de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas.

IV. Disposiciones finales

Artículo 14
Cláusula de salvaguardia

1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴ y su Protocolo de 1967⁵, así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos.

2. Las medidas previstas en el presente Protocolo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para las personas por el hecho de ser víctimas de la trata de personas. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

Artículo 15
Solución de controversias

1. Los Estados Parte procurarán solucionar toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación del presente Protocolo mediante la negociación.

2. Toda controversia entre dos o más Estados Parte acerca de la interpretación o la aplicación del presente Protocolo que no pueda resolverse mediante la negociación dentro de un plazo razonable deberá, a solicitud de uno de esos Estados Parte, someterse a arbitraje. Si, seis meses después de la fecha de la solicitud de arbitraje, esos Estados Parte no han podido ponerse de acuerdo sobre la organización

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, N° 2545.

⁵ *Ibid.*, vol. 606, N° 8791.

del arbitraje, cualquiera de esos Estados Parte podrá remitir la controversia a la Corte Internacional de Justicia mediante solicitud conforme al Estatuto de la Corte.

3. Cada Estado Parte podrá, en el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o adhesión a él, declarar que no se considera vinculado por el párrafo 2 del presente artículo. Los demás Estados Parte no quedarán vinculados por el párrafo 2 del presente artículo respecto de todo Estado Parte que haya hecho esa reserva.

4. El Estado Parte que haya hecho una reserva de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo podrá en cualquier momento retirar esa reserva notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16

Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo (Italia) y después de esa fecha en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre de 2002.

2. El presente Protocolo también estará abierto a la firma de las organizaciones regionales de integración económica siempre que al menos uno de los Estados miembros de tales organizaciones haya firmado el presente Protocolo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.

3. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales de integración económica podrán depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación si por lo menos uno de sus Estados miembros ha procedido de igual manera. En ese instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, esas organizaciones declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

4. El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados u organizaciones regionales de integración económica que cuenten por lo menos con un Estado miembro que sea Parte en el presente Protocolo. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. En el momento de su adhesión, las organizaciones regionales de integración económica declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

Artículo 17

Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, a condición de que no entre en vigor antes de la entrada en vigor de la Convención. A los efectos del presente párrafo, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de tal organización.

2. Para cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe el presente Protocolo o se adhiera a él después de haberse depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que ese Estado u organización haya depositado el instrumento pertinente o en la fecha de su entrada en vigor con arreglo al párrafo 1 del presente artículo, si ésta es posterior.

Artículo 18 *Enmienda*

1. Cuando hayan transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del presente Protocolo, los Estados Parte en el Protocolo podrán proponer enmiendas por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien a continuación comunicará toda enmienda propuesta a los Estados Parte y a la Conferencia de las Partes en la Convención para que la examinen y decidan al respecto. Los Estados Parte en el presente Protocolo reunidos en la Conferencia de las Partes harán todo lo posible por lograr un consenso sobre cada enmienda. Si se han agotado todas las posibilidades de lograr un consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la aprobación de la enmienda exigirá, en última instancia, una mayoría de dos tercios de los Estados Parte en el presente Protocolo presentes y votantes en la sesión de la Conferencia de las Partes.

2. Las organizaciones regionales de integración económica, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con arreglo al presente artículo con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Protocolo. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y viceversa.

3. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte.

4. Toda enmienda refrendada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor respecto de un Estado Parte noventa días después de la fecha en que éste deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de esa enmienda.

5. Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante para los Estados Parte que hayan expresado su consentimiento al respecto. Los demás Estados Parte quedarán sujetos a las disposiciones del presente Protocolo, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado.

Artículo 19 *Denuncia*

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Protocolo mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. Las organizaciones regionales de integración económica dejarán de ser Partes en el presente Protocolo cuando lo hayan denunciado todos sus Estados miembros.

Artículo 20
Depositario e idiomas

1. El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Protocolo.

2. El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Protocolo.

Anexo IV

Tipos de redes según el alcance territorial de sus actividades

<i>Tipo de red</i>	<i>Características</i>
Nacionales	Son aquellas que no trascienden los límites geográficos del país. La red de trata de personas en el Distrito Federal se idéntica porque sus circuitos comparten rasgos comunes, mientras que sus esquemas de participación denotan diferencias. Éstas se subdividen en locales, regionales y nacionales, por lo que comprenden a una serie de agentes y elementos que actúan en ámbitos acotados.
Multinacionales	Tienen su origen en México, si embargo, extienden sus operaciones a mercados regionales e internacionales.
Trasnacionales	Son las que conforman circuitos entre diversos países y continentes. Se gestan en una nación distinta del lugar donde operan. Muestra de tales redes son los Yakuza de Japón que, como parte de las operaciones que desarrollan, satisfacen en su país de origen la demanda de mujeres hispanas, en su mayoría colombianas y mexicanas.

Fuente: Rodolfo Casillas R (Coord.), *Aspectos Sociales y Culturales de la Trata de Personas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, p. 179.

Anexo V

DOF: 27/11/2007

DECRETO por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA; EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto 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 y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal.

ARTÍCULO 2.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas atribuciones llevarán a cabo o colaborarán en la realización de programas permanentes para prevenir la trata de personas.

ARTÍCULO 3.- Los delitos previstos en esta Ley se perseguirán, investigarán y sancionarán por las autoridades federales cuando se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre y cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio nacional; o cuando se inicien, preparen o cometan en el territorio nacional siempre y cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, o en su caso, cuando se cometan en el territorio nacional y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 50, fracción I, incisos b) a j) de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación.

ARTÍCULO 4.- En todo lo no previsto por esta Ley serán aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Población y del Código Federal de Procedimientos Penales.

CAPITULO II

Del Delito de Trata de Personas

ARTÍCULO 5.- 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.

ARTÍCULO 6.- A quien cometa el delito de trata de personas se le aplicarán:

I. De seis a doce años de prisión y de quinientos a mil quinientos días multa;

II. De nueve a dieciocho años de prisión y de setecientos cincuenta a dos mil doscientos cincuenta días multa, si el delito es cometido en contra de una persona menor de dieciocho años de edad o en contra de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;

III. Las penas que resulten de las fracciones I y II de este artículo se incrementarán hasta en una mitad:

a) Si el agente se valiese de la función pública que tuviere o hubiese ostentado sin tener la calidad de servidor público. Además, se impondrá al servidor público la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta; o cuando la víctima sea persona mayor de sesenta años de edad; o se trate de persona indígena;

b) Cuando el sujeto activo del delito tenga parentesco por consanguinidad, afinidad o civil o habite en el mismo domicilio con la víctima, aunque no existiera parentesco alguno, o sea tutor o curador de la víctima; además, según las circunstancias del hecho, podrá perder la patria potestad, el derecho a alimentos que le correspondiera por su relación con la víctima y el derecho que pudiese tener respecto a los bienes de ésta.

Cuando en la comisión del delito de trata de personas concorra otro delito, se aplicarán las reglas del concurso establecidas en el Libro Primero del Código Penal Federal.

El consentimiento otorgado por la víctima se registrará en términos del artículo 15 fracción III del Código Penal Federal.

ARTÍCULO 7.- La tentativa del delito de trata de personas se sancionará con pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de

la sanción máxima prevista para el delito consumado.

ARTÍCULO 8.- Cuando un miembro o representante de una persona moral, con excepción de las instituciones públicas del Gobierno Federal, cometa el delito de trata de personas con los medios que, para tal objeto, la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito se cometa bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente, alguna o algunas de las sanciones jurídicas accesorias siguientes:

I. Suspensión: Que consistirá en la interrupción de la actividad de la persona moral durante el tiempo que determine el Juez en la sentencia, la cual no podrá exceder de cinco años;

II. Disolución: Que consistirá en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación;

III. Prohibición de realizar determinados negocios u operaciones: Que podrá ser hasta por cinco años, se referirá exclusivamente a las que determine el juzgador, mismas que deberán tener relación directa con el delito cometido. Los administradores y el comisario de la sociedad serán responsables ante el Juez, del cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece el Código Penal Federal por desobediencia a un mandato de autoridad;

IV. Remoción: Que consistirá en la sustitución de los administradores por uno designado por el Juez, durante un periodo máximo de tres años. Para hacer la designación, el Juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el periodo previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos; e

V. Intervención: Que consistirá en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, hasta por tres años.

Al imponer las sanciones jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros frente a la persona jurídica colectiva, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada. Estos derechos quedan a salvo, aun cuando el Juez no tome las medidas a que se refiere el párrafo anterior.

ARTÍCULO 9.- Cuando una persona sentenciada sea declarada penalmente responsable de la comisión del delito de trata de personas, el Juez deberá condenarla también al pago de la reparación del daño a favor de la víctima. Esta incluirá:

I. Los costos del tratamiento médico;

II. Los costos de la terapia y rehabilitación física y ocupacional;

III. Los costos del transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, gastos de alimentación, vivienda provisional y cuidado de personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, así como de quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, que tengan alguna capacidad diferente o que sean personas indígenas;

IV. Los ingresos perdidos;

V. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;

VI. La indemnización por daño moral; y

VII. El resarcimiento derivado de cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito.

CAPÍTULO III

De la Política Criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la Trata de Personas

ARTÍCULO 10.- El Gobierno Federal establecerá una Comisión Intersecretarial conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para coordinar las acciones de sus miembros en la materia para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. Dicha Comisión estará integrada por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como por la Procuraduría General de la República.

Para tales efectos se atenderá a lo siguiente:

I. El Ejecutivo Federal designará a los miembros de la Comisión Intersecretarial que incluirá, como mínimo, a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, Desarrollo Social, de Educación Pública, de Turismo y de la Procuraduría General de la República. Asimismo, tendrán participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población.

II. Podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial como invitados para efectos consultivos, un representante de cada organismo público autónomo relacionado con la materia, tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres expertos académicos vinculados con la trata de personas.

ARTÍCULO 11.- La Comisión Intersecretarial funcionará de conformidad con lo siguiente:

I. La Comisión Intersecretarial será presidida por quien determine el Presidente de la República;

II. La Comisión Intersecretarial elaborará su Reglamento Interno conforme al cual sesionará, y

III. La Comisión Intersecretarial designará a su Secretario Técnico responsable.

ARTÍCULO 12.- La Comisión Intersecretarial deberá:

I. Elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas;

II. Desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas, fundamentadas en la salvaguarda de la dignidad humana y los derechos humanos, con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes y mujeres;

III. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en relación con la seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas del delito, con el propósito de protegerlas, orientarlas, atenderlas y, en su caso, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación, así como para prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión.

En el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere esta fracción, intervendrá el Consejo de Seguridad Pública y la Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas.

Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Población.

IV. Informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la infancia, sobre los conceptos fundamentales y las implicaciones de la trata de personas y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo;

V. Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres;

VI. Informar a la población acerca de los riesgos e implicaciones de la trata de personas, los mecanismos para prevenir su comisión o revictimización, así como de las diversas modalidades de sometimiento para cometer este delito;

VII. Informar y advertir al personal de las líneas aéreas, cadenas hoteleras, servicios de transporte público, restaurantes, bares y centros nocturnos, entre otros, acerca de la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a la trata de personas, así como orientarlos en la prevención de este delito;

VIII. Orientar al personal responsable de los diversos medios de transporte, acerca de las medidas necesarias para asegurar, en especial, la protección de las personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, indígenas, mujeres, así como de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de quienes tienen capacidades diferentes, que viajen solas a través del territorio nacional o a través de

fronteras internacionales;

IX. 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, y

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

X. Diseñar y llevar a la práctica un programa de repatriación para las víctimas de trata de personas.

XI. La Comisión elaborará un informe anual el cual contendrá los resultados obtenidos del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual será remitido al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y al Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 13.- La Comisión Intersecretarial, en el diseño del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, deberá contemplar las acciones necesarias para cubrir, como mínimo, los siguientes rubros:

I. Además de las necesidades establecidas en el Capítulo IV de esta Ley, se contemplarán las siguientes medidas de atención y protección a las víctimas:

a) Proporcionar orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral a las víctimas de la trata de personas. En el caso de que las víctimas pertenezcan a alguna etnia o comunidad indígena o hablen un idioma o dialecto diferente al español se designará a un traductor quien le asistirá en todo momento;

b) Garantizar asistencia material, médica y psicológica, en todo momento, a las víctimas del delito, la cual según sea el caso deberá ser en su lengua o idioma;

c) Fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito;

d) Desarrollar y ejecutar planes para la construcción de albergues específicamente creados para las víctimas de trata de personas, donde se les brinden las condiciones para garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como alojamiento por el tiempo necesario, asistencia médica y psicológica, alimentación y los cuidados mínimos atendiendo a las necesidades particulares de las víctimas con especial referencia a las

niñas, niños, adolescentes y mujeres;

e) Garantizar que la estancia en los albergues o en cualquier otra instalación sea de carácter voluntario. La víctima podrá comunicarse en todo momento con cualquier persona y salir del lugar si así lo desea;

f) Garantizar que bajo ninguna circunstancia se albergará a las víctimas en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias, ni lugares habilitados para ese efecto; y

g) Proporcionar protección, seguridad y salvaguarda de su integridad y la de sus familiares ante amenazas, agresiones, intimidaciones o venganzas de los responsables del delito o de quienes estén ligados con ellos.

II. La Comisión Intersecretarial fomentará el diseño, evaluación y actualización de los planes y programas de capacitación y formación de servidores públicos conforme a las siguientes directrices:

a) Proporcionar la capacitación y formación continua necesaria a los servidores públicos, con la finalidad de prevenir el delito de trata de personas. Estas actividades estarán dirigidas, como mínimo, a todos los miembros de las instituciones del Gobierno Federal vinculadas a la seguridad pública, procuración, impartición de justicia y migración;

b) La capacitación y formación señaladas incluirán los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, trata de personas y derechos de los refugiados, así como la legislación nacional, con especial referencia a la atención y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores de sesenta años, de los indígenas, de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de quienes tienen alguna discapacidad.

c) La capacitación y formación continua tendrá como eje rector el respeto a los derechos humanos de la víctima y el victimario;

III. La Comisión Intersecretarial fomentará acciones tendientes a fortalecer la solidaridad y prevención social del delito conforme a las siguientes directrices:

a) Sensibilizar a la población, mediante la divulgación de material referente a los derechos de las víctimas de la trata de personas;

b) Desarrollar estrategias y programas dirigidos a la población, destinados a erradicar la demanda y comisión del delito de trata de personas, señalando en ellos las repercusiones que conlleva el mismo;

c) Realizar campañas de información acerca de los métodos utilizados por los responsables del delito de trata de personas para captar o reclutar a las víctimas;

d) Informar sobre los riesgos que sufren las víctimas de trata de personas, tales como daños físicos, psicológicos, peligros de contagio de enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, el Virus del Papiloma Humano, entre otros.

ARTÍCULO 14.- Las autoridades federales adoptarán políticas y programas a fin de:

- I. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa;
- II. Facilitar la cooperación con gobiernos de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia, y
- III. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de la trata de personas, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas.

ARTÍCULO 15.- Las autoridades encargadas de la prevención y procuración de justicia, así como las migratorias deberán rendir un informe semestral a la Comisión Intersecretarial, referente a las personas y organizaciones que se dediquen a la trata de personas.

ARTÍCULO 16.- Las representaciones diplomáticas mexicanas deberán:

- I. Proporcionar a la víctima la asistencia jurídica necesaria, así como un traductor en caso de requerirlo, con la finalidad de que logre comprender las leyes del país al cual haya sido trasladada;
- II. Proporcionar la protección y asistencia necesarias a la víctima para denunciar el delito, conseguir la reparación del daño, así como otros beneficios que establezcan la legislación del país en el que se encuentra; y
- III. Expedir a la víctima, sin demora alguna, la documentación necesaria para que logre el retorno al territorio nacional.

CAPITULO IV

De la Protección y Asistencia a las Víctimas u Ofendidos de la Trata de Personas.

ARTÍCULO 17.- Las autoridades federales adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas. Para esos efectos deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Intersecretarial mismas que deberán cubrir, por lo menos, las siguientes medidas:

- I. Generar modelos de protección y asistencia inmediatos ante la comisión, o posible comisión del delito de trata de personas;
- II. Asistir a la víctima y proporcionarle ayuda migratoria;
- III. Elaborar programas de asistencia inmediata, previos, durante y posteriores al proceso judicial que incluyan capacitación, orientación y, en el caso de los nacionales, ayuda para la búsqueda de empleo. Así como para dar seguimiento durante todas las etapas del procedimiento y proceso jurídico-penal, civil y administrativo, con especial referencia a la obtención de la reparación del daño;
- IV. Las representaciones diplomáticas de México deberán ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y atención a las víctimas de la trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como apoyarla en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentre, antes,

durante y después del proceso judicial; y

V. Establecer las medidas necesarias para identificar plenamente a las víctimas y víctimas potenciales del delito de trata de personas. Una vez identificadas, deberán brindarles la protección y atención necesaria.

ARTÍCULO 18.- La protección a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas comprenderá, además de lo previsto en el Apartado B del artículo 20 de la Constitución, y de lo contemplado en los Capítulos I, II, III y IV de esta Ley, los siguientes rubros:

I. Proteger la identidad de la víctima y de su familia, con la finalidad de asegurar que sus nombres y datos personales no sean divulgados en ningún caso;

II. Otorgar información a la víctima, en un idioma o dialecto que pueda comprender, sobre sus derechos legales y el progreso de los trámites judiciales y administrativos, según proceda. Igualmente se le proporcionará información sobre los procedimientos para su retorno al país de origen o residencia permanente en México;

III. Otorgar facilidades a las víctimas de la trata de personas, para permanecer en el país mientras dure el proceso judicial; y

IV. Las demás que tengan por objeto salvaguardar el libre desarrollo de su personalidad, integridad y sus derechos humanos.

ARTÍCULO 19.- Una vez concluido el proceso judicial, la permanencia de las víctimas en territorio nacional y, en su caso, su repatriación, quedarán sujetas a las disposiciones jurídicas existentes.

ARTÍCULO 20.- A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, las autoridades deberán formular y ejecutar acciones y estrategias a fin de que las personas víctimas de este delito cuenten con un retorno protegido a su país de origen o a aquel en donde tengan su residencia permanente. Asimismo, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil podrán colaborar con las autoridades para que los procesos de repatriación se lleven a cabo de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos aplicables en la materia.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción V del artículo 2 y se adiciona una fracción VI, ambas de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I a III ...

IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;

V. 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 tienen 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; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores o personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales Estatales o del Distrito Federal, y

VI. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma el inciso 13) de la fracción I y se adiciona una fracción XVI al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 194.- ...

I ...

1) a 12) ...

13) 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 tienen 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.

14 a 35)...

II a XV ...

XVI. De la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, los previstos en los artículos 5 y 6.

...

ARTÍCULO CUARTO. Se reforma el artículo 85, fracción I, inciso c), se adiciona una fracción II recorriéndose en consecuencia la actual fracción II para quedar como fracción III, se reforma el artículo 205 bis y se derogan los artículos 205 y 207 todos del Código

Penal Federal.

Artículo 85. ...

I...

a) a b)...

c) 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 tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 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;

d) a j)...

II. Trata de personas previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

III. Los que incurran en segunda reincidencia de delito doloso o sean considerados delincuentes habituales.

Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo de este Código, la libertad preparatoria solo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30 o se otorgue caución que la garantice.

Artículo 205. Derogado.

Artículo 205 bis. Las sanciones señaladas en los artículos 200, 201, 202, 203 y 204 se aumentarán al doble de la que corresponda cuando el autor tuviere para con la víctima, alguna de las siguientes relaciones:

a) a j) ...

...

...

...

Artículo 207. Derogado.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el

Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Ejecutivo expedirá el Reglamento de la Ley en un término de 120 días hábiles.

México, D.F., a 2 de octubre de 2007.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Antonio Xavier Lopez Adame**, Secretario.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de noviembre de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

Anexo VI

Cuadro comparativo del delito de trata de personas. Tipificación de las actividades del proceso de ejecución de la trata de personas en las entidades federativas.

<i>Entidad federativa</i>	<i>Tipificación</i>	<i>Observaciones en relación con las actividades contenidas en la ley</i>
Aguascalientes	Inducir, procurar, promover, captar, reclutar, facilitar, trasladar, conseguir, solicitar, ofrecer, mantener, entregar o recibir.	Incluye adicionalmente: Inducir, procurar, reclutar y mantener.
Baja California	Personas menores de 18 años: Trasladar, acoger, ofrecer, promover, conseguir, facilitar, entregar o recibir. Trasladar, acoger, ofrecer, promover, conseguir, facilitar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar. Incluye adicionalmente: acoger.
Campeche	Promover, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar y ofrecer.
Coahuila	Facilitar, promover, conseguir o entregar.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar y recibir.
Colima	Promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	Igual que en la ley.
Chihuahua	Inducir, procurar, promover, facilitar, reclutar, mantener, captar, ofrecer, trasladar, entregar o recibir.	Incluye adicionalmente: Inducir, procurar, reclutar, mantener y captar. No incluye: solicitar y conseguir.
Distrito Federal	Promover, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar y ofrecer.
Guanajuato	Inducir, procurar, permitir, favorecer, reclutar, retener, acoger, promover, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	Incluye adicionalmente: Inducir, procurar, permitir, favorecer, reclutar, retener, y acoger. No incluye: solicitar.
Guerrero	Inducir, procurar, promover, facilitar, reclutar, mantener, captar, ofrecer, trasladar, entregar o recibir.	Incluye adicionalmente: Inducir, procurar, reclutar, mantener y captar. No incluye: solicitar y conseguir.
Hidalgo	Promover, facilitar, conseguir o entregar.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar y recibir.
Jalisco	Promover, facilitar, entregar o conseguir.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar o recibir.
México	Inducir, procurar, promover, captar, reclutar, facilita, trasladar, conseguir, solicitar, ofrecer, mantener, entregar o recibir.	Incluye las actividades previstas en la ley e incluye adicionalmente: inducir, procurar, captar, reclutar y mantener.
Michoacán	Promover, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar, o recibir.	No incluye: solicitar.

Morelos	Inducir, procurar, promover, captar, reclutar, facilitar, trasladar, conseguir, ofrecer, mantener, entregar o recibir.	No incluye: solicitar. Incluye adicionalmente: inducir, procurar, captar, reclutar y mantener.
Puebla	Promover, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar y ofrecer.
Querétaro	Promover, facilitar, conseguir o entregar.	No incluye: solicitar, ofrecer y recibir.
Quintana Roo	Promover, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar.
San Luis Potosí	Menores: Promover, facilitar, conseguir o entregar. Promover, facilitar, conseguir, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar, y recibir. No incluye: solicitar, ofrecer.
Sinaloa	Promover, facilitar, conseguir o entregar.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar y recibir.
Sonora	Inducir, procurar, promover, captar, reclutar, facilitar, trasladar, conseguir, solicitar, ofrecer, mantener, entregar o recibir.	Incluye adicionalmente: Inducir, procurar, captar y reclutar.
Tabasco	Obtener	No incluye: promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar, recibir.
Tlaxcala	Promover, ofrecer, facilitar, captar, reclutar, transportar, trasladar, entregar o recibir.	No incluye: solicitar, conseguir, trasladar, entregar y recibir. Incluye adicionalmente: captar, reclutar y transportar.
Veracruz	Entregar.	No incluye: promover, solicitar, ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar y recibir.
Yucatán	Promover, facilitar, conseguir y entregar.	No incluye: solicitar, ofrecer, trasladar y recibir.
Zacatecas	Inducir, procurar, promover, facilitar reclutar, solicitar, mantener, captar, ofrecer, trasladar, entregar o recibir	No incluye: ofrecer, facilitar, conseguir, trasladar, entregar, recibir. Incluye adicionalmente: inducir, procurar, reclutar, mantener y captar.

Actividad de la Ley

Promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba

Aguascalientes	Incluye: induzca, procure, capte, reclute, mantenga
Baja California	Incluye: acoja.
Campeche	No incluye: solicite, ofrezca.
Chiapas	Las mismas que la ley en cita.
Chihuahua	Incluye: induzca, procure, reclute, mantenga, capte. No incluye: solicite, facilite.
Coahuila	No incluye: solicite, ofrezca, traslade, reciba.
Colima	Las mismas que la ley en cita.
Distrito Federal	No incluye: solicite, ofrezca.
Estado de México	Incluye: induzca, procure, capte, reclute, mantenga.
Guanajuato	Incluye: induzca, procure, permita, favorezca, reclute, retenga, acoja. No incluye: solicite.
Guerrero	Incluye: induzca, procure, reclute, mantenga, capte. No incluye: solicite, consiga.
Jalisco	No incluye: solicite, traslade, reciba.
Michoacán	No incluye: solicite
Morelos	Incluye: induzca, procure, capte, reclute, mantenga No incluye: solicite
Oaxaca	Incluye: induzca, procure, capte, reclute, mantenga.
Puebla	No incluye: solicite, ofrezca.
Quintana Roo	No incluye: promueva, solicite.
San Luis Potosí	No incluye: solicite, ofrezca.
Sonora	Incluye: induzca, procure, reclute, mantenga, capte.
Tlaxcala	Incluye: capte, reclute, transporte. No incluye: solicite, consiga.
Zacatecas	Incluye: induzca, procure, reclute, mantenga, capte. No incluye: consiga.
Aguascalientes	No señala medios comisivos.
Baja California	No señala medios comisivos.
Campeche	No señala medios comisivos.
Chiapas	Incluye: aprovechamiento de un estado de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Chihuahua	En lugar de “violencia”, utiliza la palabra “coacción” física o moral. Incluye: privación de la libertad y de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Coahuila	No señala medios comisivos
Colima	No señala medios comisivos
Distrito Federal	No señala medios comisivos
Estado de México	En lugar de “violencia”, utiliza la palabra “coacción” física o moral. Incluye: privación de la libertad, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad y, la entrega de pagos o beneficios.
Guanajuato	No señala medios comisivos.
Guerrero	En lugar de “violencia”, utiliza la palabra “coacción” física o moral. Incluye: privación de la libertad y de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Jalisco	No señala medios comisivos.
Michoacán	No señala medios comisivos.

Morelos	En lugar de “violencia”, utiliza la palabra “coacción” física o moral. Incluye: privación de la libertad, al aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Oaxaca	Incluye: privación de la libertad, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, y la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Puebla	No señala medios comisivos.
Quintana Roo	No señala medios comisivos.
San Luis Potosí	No señala medios comisivos.
Sonora	En lugar de “violencia” utiliza la palabra “coacción” física o moral. Incluye: privación de la libertad, al aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.
Tlaxcala	No señala medios comisivos.
Zacatecas	En lugar de “violencia”, utiliza la palabra “coacción” física o moral Incluye: privación de la libertad y de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.

Fines de la Ley

Explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, extirpación de órgano, tejido o sus componentes

Aguascalientes	Señala: realizar explotación o <i>comercio</i> laboral, o explotación o <i>comercio</i> sexual, extracción de órganos, tejidos o sus componentes.
Baja California	No incluye: servidumbre.
Campeche	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva o para que le sean extirpados cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes dentro o fuera del estado.

Chiapas	Señala formas de explotación, de tipo sexual, laboral o mediante trabajos o servicios forzados a través de la esclavitud o las prácticas similares a ésta. La servidumbre; la mendicidad ajena; la adopción o matrimonio simulado o servil; así como también fotografiar, videograbar o filmar con fines lascivos o sexuales a menores de dieciocho años o realizar cualquier acto tendente a la obtención de material de pornografía infantil.
Chihuahua	Incluye: la mendicidad ajena.
Coahuila	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, trabajos o servicios impuestos.
Colima	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, trabajos o servicios de manera coercitiva, o para que le sean extirpados cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes dentro o fuera del territorio nacional.
Distrito Federal	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, trabajos o servicios, o para que le sea extirpados cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes dentro del territorio del Distrito Federal.
Estado de México	Señala: cualquier forma de explotación o para extraer sus órganos, tejidos o sus componentes. Incluye: La prostitución ajena y la mendicidad ajena.

Guanajuato	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea de carácter sexual, o de trabajos o servicios impuestos, o contra su voluntad o con fines lucrativos les extirpen sus órganos, tejidos o componentes.
Guerrero	Incluye: la mendicidad ajena.
Jalisco	Sólo señala: Cualquier forma de explotación.
Michoacán	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, laboral o prácticas análogas a la esclavitud o para ser extirpada de sus órganos, tejidos o componentes dentro o fuera del territorio del estado.
Morelos	Señala: someter a la víctima a explotación mediante los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre o para extraer sus órganos, tejidos o sus componentes.
Oaxaca	Señala: someter a explotación mediante los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o para extraer sus órganos, tejidos o sus componentes. Incluye: La prostitución ajena u otras formas de aprovechamiento sexual.
Puebla	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, trabajos o de servicios impuestos de manera coercitiva, o para que le sean extirpados cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes.
Quintana Roo	Incluye: explotación sexual comercial infantil.
San Luis Potosí	Señala: cualquier forma de explotación, ya sea sexual, laboral o por la prestación de servicios impuestos de manera coercitiva, o para que le sean extirpados cualquiera de sus órganos, tejidos o componentes.
Sonora	Incluye: la explotación mediante la prostitución ajena u otras formas de aprovechamiento sexual; la esclavitud o la mendicidad ajena.
Tlaxcala	Los mismos que la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
Zacatecas	Incluye: la mendicidad ajena.

Penas de la Ley

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Se incrementarán hasta una mitad.

Aguascalientes

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) La pena se incrementará hasta una mitad.

Baja California

- a) 4 a 9 años de prisión.
- b) 8 a 15 años de prisión.
- c) La pena máxima se aumentará en una mitad.

Campeche

- a) 4 a 8 años de prisión.
- b) Las penas previstas se duplicarán

Chiapas

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Se incrementarán hasta en una mitad.

Chihuahua

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Las anteriores penas se incrementarán hasta una mitad.

Coahuila

- a) 3 a 6 años de prisión.
- b) 4 a 9 años de prisión.
- c) La pena máxima se agravará un tercio más. Colima
- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 10 a 20 años de prisión.
- c) Se incrementarán las penas hasta una mitad.

Distrito Federal

- a) 10 a 15 años de prisión.
- b) Se incrementarán las penas hasta una mitad.

Estado de México

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Las penas que resulten de las anteriores, se incrementarán hasta una mitad.

Guanajuato

- a) 8 a 16 años de prisión.
- b) 16 a 26 años de prisión.
- c) Las penas que resulten de las anteriores, se incrementarán hasta por un medio.

Guerrero

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Las anteriores penas se incrementarán hasta una mitad.

Jalisco

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) Se incrementarán hasta una tercera parte.
- c) Se incrementarán hasta una mitad.

Michoacán

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 8 a 14 años de prisión.
- c) Se aumentará hasta una tercera parte del máximo de la sanción.
- d) Se aumentará hasta una mitad del máximo de la sanción.

Morelos

- a) 8 a 15 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión
- c) Las penas anteriores se incrementarán hasta una mitad.

Oaxaca

- a) 12 a 18 años de prisión.
- b) 18 a 27 años de prisión.

Puebla

- a) 4 a 9 años de prisión.

Quintana Roo

- a) 7 a 18 años de prisión.
- b) Se aumentará la pena en una mitad más.
- c) La pena de prisión se agravará hasta 3 años más.

San Luis Potosí

- a) 3 a 8 años de prisión.
- b) 5 a 10 años de prisión.
- c) La pena que resulte se aumentará al doble

Sonora

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Las penas que resulten de las anteriores, se incrementarán hasta una mitad.

Tlaxcala

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Se incrementarán hasta en una mitad más.

Zacatecas

- a) 6 a 12 años de prisión.
- b) 9 a 18 años de prisión.
- c) Se incrementará hasta una mitad.

Fuente: Rodolfo Casillas R. (coord.), *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México, Comisión de Equidad y Género – Cámara de Diputados, 2009, pp. 56-59, 172-178.

Anexo VII

TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO TOTAL DE DENUNCIAS, AVERIGUACIONES PREVIAS Y RESULTADOS PARA EL FUERO LOCAL, 2009-2011							
ESTADO	DENUNCIAS	APs	CONSIGNACIÓN CON DETENIDO	CONSIGNACIÓN SIN DETENIDO	NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	RESERVA	EN TRÁMITE ACTIVO
Aguascalientes	89	89	7	6	17	15	46
Baja California	4	4	0	0	0	3	1
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	Sin tipificar	**	**	**	**	**	**
Chiapas	0	88	50	4	4	11	19
Chihuahua	19	19	2	0	4	2	9
Coahuila	0	1	0	0	0	0	1
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	31	31	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	10	0	2	0	1	2
Guerrero	7	7	1	0	0	0	0
Hidalgo	0	13	9	1	0	0	3
Jalisco	9	9	3	4	0	3	3
México, Estado de	0	7	0	0	0	0	0
Michoacán	0	6	0	0	0	4	1
Morelos	4	4	0	0	0	1	3
Nayarit	0	1	0	1	0	0	0
Nuevo León	0	1	1	0	0	0	0
Oaxaca	0	31	5	5	1	2	17
Puebla	1	39	27	3	0	0	0
Querétaro	0	3	1	0	2	0	1
Quintana Roo	6	6	3	0	0	0	5
San Luis Potosí	8	8	0	0	0	0	8
Sinaloa	0	1	0	0	0	1	0
Sonora	4	4	1	5	0	0	0
Tabasco	0	2	2	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	50	9	0	0	0	0	0
Veracruz	0	24	1	0	4	8	9
Yucatán	6	6	1	2	0	0	3
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	207	423	145	33	32	51	131

Fuente: PGR-FEVIMTRA, Diagnóstico Nacional de la Incidencia del Delito de Trata de Personas, 2009-2011. En algunos estados es posible iniciar una AP por trata de personas sin necesidad de que haya una denuncia de por medio pues es un delito que se persigue de oficio. De hecho, muchas de las APs por trata de personas en el país no fueron producto de denuncia alguna. La información previa se ilustra en la tabla anterior en y el Mapa 2.1 que contienen información proporcionada por PGR-FEVIMTRA.

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A :

SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS; Y ABROGA LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS; Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA; DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Artículo Primero.- Se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

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

LIBRO PRIMERO DE

LO SUSTANTIVO

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I Generalidades

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, en materia de trata de personas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es de orden público e interés social.

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto:

- I. 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;
- II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;
- III. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos;
- IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;
- V. 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; y
- VI. 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.

Artículo 3o. La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios:

- I. Máxima protección: Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas

y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.

- II. Perspectiva de género: Entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.
- III. Prohibición de la esclavitud y de la discriminación, en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- IV. Interés superior de la infancia: Entendido como la obligación del Estado de proteger los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas, ofendidos y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección integral y su desarrollo armónico.

Los procedimientos señalados en esta Ley reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en desarrollo.

El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

- V. Debida diligencia: Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.
- VI. Prohibición de devolución o expulsión: Las víctimas de los delitos previstos en esta Ley no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

La repatriación de las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, será siempre voluntaria y conforme a los protocolos de repatriación vigentes, para garantizar un retorno digno y seguro.

- VII. Derecho a la reparación del daño: Entendida como la obligación del Estado y los Servidores Públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos, así como de vigilar la garantía de no repetición, que entre otros incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro, el derecho a la verdad que permita conocer lo que verdaderamente sucedió, la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho, y a la reparación integral.
- VIII. Garantía de no revictimización: Obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma.
- IX. Laicidad y libertad de religión: Garantía de libertad de conciencia, asegurando a las víctimas la posibilidad de vivir y manifestar su fe y practicar su religión, sin ninguna imposición en los programas o acciones llevados a cabo por las instituciones gubernamentales o de la sociedad civil que otorgue protección y asistencia.
- X. Presunción de minoría de edad: En los casos que no pueda determinarse o exista duda sobre la minoría de edad o documentos de identificación y no se cuente con dictamen médico, se presumirá ésta.
- XI. Las medidas de atención, asistencia y protección, beneficiarán a todas las víctimas de los delitos previstos por esta Ley, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, así como de la relación familiar, de dependencia, laboral o económica que pudiera existir entre éste y la víctima.

Artículo 4o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. La Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. La Ley: 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.
- III. Código Penal: El Código Penal Federal.
- IV. Código Procesal: El Código Federal de Procedimientos Penales.
- V. Códigos Procesales Locales: Los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas.
- VI. La Secretaría: La Secretaría de Gobernación.
- VII. La Procuraduría: La Procuraduría General de la República.
- VIII. La Comisión: La Comisión Intersecretarial 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.
- IX. Organismos Autónomos de Defensa de los Derechos Humanos: Los organismos oficiales autónomos dedicados a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.
- X. El Programa Nacional: el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- XI. El Fondo: El Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas.
- XII. Abuso de poder: Aprovechamiento que realiza el sujeto activo para la comisión del delito derivado de una relación o vínculo familiar, sentimental, de confianza, de custodia, laboral, formativo, educativo, de cuidado, religioso o de cualquier otro que implique dependencia o subordinación de la víctima respecto al victimario, incluyendo a quien tenga un cargo público o se ostente de él, o pertenecer a la delincuencia organizada.
- XIII. Daño grave o amenaza de daño grave: Cualquier daño físico, psicológico, financiero, sexual o a la reputación, o la sola amenaza para la víctima, capaz de hacerle creer que no tiene más opción que someterse o seguir sometida a la conducta de explotación, y que el sujeto activo, conociéndola, la utilice para obtener el sometimiento de la víctima.
- XIV. Asistencia y protección a las víctimas: Conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter integral que se brindan a las víctimas desde el momento de su identificación o rescate y hasta su reincorporación plena a la sociedad, que cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para ella y su familia.
- XV. Publicidad ilícita: Para los fines de esta Ley, se considerará ilícita la publicidad que, por cualquier medio, se utilice para propiciar de manera directa o indirecta la comisión de los delitos en materia de trata de personas que se prevén.
- XVI. Publicidad engañosa: Para los fines de esta Ley, se considerará engañosa la publicidad que por cualquier medio induzca al error como consecuencia de la presentación del mensaje publicitario, como consecuencia de la información que transmite o como consecuencia de omisión de información en el propio mensaje, con objeto de captar o reclutar personas con el fin de someterlas a cualquier tipo de explotación o de inducir la comisión de cualquier delito en materia de trata de personas.
- XVII. Situación de vulnerabilidad: Condición particular de la víctima derivada de uno o más de las siguientes circunstancias que puedan derivar en que el sujeto pasivo realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija por el sujeto activo del delito:
 - a) Su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria;
 - b) Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados;
 - c) Situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad;
 - d) Pertenecer o ser originario de un pueblo o comunidad indígena;
 - e) Ser una persona mayor de sesenta años;
 - f) Cualquier tipo de adicción;
 - g) Una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad, o
 - h) Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.

Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley

Artículo 5o.- La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

- 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.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley.

Artículo 6o. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

CAPÍTULO I

De los principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones

Artículo 7o. Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberá observar y atender lo siguiente:

- I. El Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, garantizarán en todo momento los derechos de las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia.
- II. Los imputados por la comisión de las conductas delictivas previstas en esta Ley estarán sujetos a prisión preventiva durante el proceso, excepto las previstas en los artículos 32, 33 y 34 de esta Ley.
- III. El Ministerio Público y los policías procederán de oficio con el inicio de la indagatoria por los delitos en materia de trata de personas.
- IV. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos previstos en esta Ley, deberán contemplar la reparación del daño a las víctimas, cuyo monto fijará el Juez de la causa, con los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes, en términos de Ley.
- V. Las policías, el Ministerio Público y las autoridades jurisdiccionales adoptarán medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley. A esos efectos, respetarán los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 8o. Las policías, Ministerio Público y autoridades jurisdiccionales harán una consideración especial en el desarrollo de sus actividades, cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad por haber sufrido algún daño físico o emocional que requieran tomar medidas especiales.

Artículo 9o. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CAPÍTULO II

DE LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

Artículo 10.- 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.

Se entenderá por explotación de una persona a:

- I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;
- II. La condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley;
- IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley;
- V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley;
- VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley;
- VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;
- VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley;
- IX. El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29;
- X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y
- XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley.

Artículo 11. A quien tenga o mantenga a otra persona en una situación de esclavitud, será sancionado con pena de 15 a 30 años prisión y de un mil a 20 mil días multa.

Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.

Artículo 12. A quien tenga o mantenga a una persona en condición de siervo será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa.

Tiene condición de siervo:

- I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.
- II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que:
 - a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona;
 - b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona;
 - c) Ejercer derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio.

Artículo 13. Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante:

- I. El engaño;
- II. La violencia física o moral;
- III. El abuso de poder;
- IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;
- V. Daño grave o amenaza de daño grave; o
- VI. La amenaza de denunciarle ante autoridades respecto a su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo.

Tratándose de personas menores de edad o personas que no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho no se requerirá la comprobación de los medios a los que hace referencia el presente artículo.

Artículo 14. Será sancionado con pena de 10 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que someta a una persona o se beneficie de someter a una persona para que realice actos pornográficos, o produzca o se beneficie de la producción de material pornográfico, o engañe o participe en engañar a una persona para prestar servicios sexuales o realizar actos pornográficos.

Artículo 15. Será sancionado con pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil días multa, al que se beneficie económicamente de la explotación de una persona mediante el comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio.

No se sancionará a quien incurra en estas conductas con material que signifique o tenga como fin la divulgación científica, artística o técnica, o en su caso, la educación sexual o reproductiva. En caso de duda sobre la naturaleza de este material, el juez solicitará dictamen de peritos para evaluar la conducta en cuestión.

Artículo 16. Se impondrá pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales resultantes, al que procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabarlas, audio grabarlas, fotografiarlas, filmarlas, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos, y se beneficie económicamente de la explotación de la persona.

Si se hiciere uso de la fuerza, el engaño, la violencia física o psicológica, la coerción, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, las adicciones, una posición jerárquica o de confianza, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra o cualquier otra circunstancia que disminuya o elimine la voluntad de la víctima para resistirse, la pena prevista en el párrafo anterior se aumentará en una mitad.

Se impondrán las mismas sanciones previstas en el primer párrafo del presente artículo, a quien financie, elabore, reproduzca, almacene, distribuya, comercialice, arriende, exponga, publicite, difunda, adquiera, intercambie o comparta, por cualquier medio, el material a que se refieren las conductas anteriores.

Artículo 17. Se impondrá pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa al que almacene, adquiera o arriende para sí o para un tercero, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución.

Artículo 18. Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, al que promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, y se beneficie económicamente de ello.

Artículo 19. Será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de 4 mil a 30 mil días multa, el que contrate a una persona u oferte un trabajo distinto a los servicios sexuales y la induzca a realizarlos, bajo engaño en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I. Que el acuerdo o contrato comprende la prestación de servicios sexuales; o
- II. La naturaleza, frecuencia y condiciones específicas; o
- III. La medida en que la persona tendrá libertad para abandonar el lugar o la zona a cambio de la realización de esas prácticas; o
- IV. La medida en que la persona tendrá libertad para dejar el trabajo a cambio de la realización de esas prácticas; o
- V. La medida en que la persona tendrá posibilidad de salir de su lugar de residencia a cambio de la realización de esas prácticas; o
- VI. Si se alega que la persona ha contraído o contraerá una deuda en relación con el acuerdo: el monto, o la existencia de la suma adeudada o supuestamente adeudada.

Artículo 20. Será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de 4 mil a 30 mil días multa, el que, obteniendo beneficio económico para sí o para un tercero, contrate aun sea lícitamente, a otra para la prestación de servicios sexuales en las circunstancias de las fracciones II al VI del artículo anterior.

Artículo 21. Será sancionado con pena de 3 a 10 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil días multa, quien explote laboralmente a una o más personas.

Existe explotación laboral cuando una persona obtiene, directa o indirectamente, beneficio injustificable, económico o de otra índole, de manera ilícita, mediante el trabajo ajeno, sometiendo a la persona a prácticas que atenten contra su dignidad, tales como:

- I. Condiciones peligrosas o insalubres, sin las protecciones necesarias de acuerdo a la legislación laboral o las normas existentes para el desarrollo de una actividad o industria;
- II. Existencia de una manifiesta desproporción entre la cantidad de trabajo realizado y el pago efectuado por ello, o
- III. Salario por debajo de lo legalmente establecido.

Artículo 22. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil días multa, quien tenga o mantenga a una persona en trabajos forzados.

Hay trabajo forzado cuando el mismo se obtiene mediante:

- I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coerción física, o amenazas de coerción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal;
- II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad;
- III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad.

Artículo 23. No se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando:

- I. Se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio;
- II. Forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos hacia la Federación, el Distrito Federal o sus demarcaciones territoriales, los estados o municipios;
- III. Se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, o en los términos del Artículo 21 Constitucional como trabajo a favor de la comunidad, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicha persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- IV. Los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad local, nacional o a una organización internacional, a grupos o asociaciones de la sociedad civil e instituciones de beneficencia pública o privada.

Artículo 24. Será sancionado con prisión de 4 a 9 años y de 500 a 20 mil días multa, a quien utilice a una persona para realizar actos de mendicidad.

Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, obtener un beneficio al obligar a una persona a pedir limosna o caridad contra su voluntad, recurriendo a la amenaza de daño grave, un daño grave o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, o el engaño.

Si se utiliza con los fines del párrafo primero de este artículo a personas menores de dieciocho años, mayores de setenta, mujeres embarazadas, personas con lesiones, enfermedades o discapacidad física o psicológica, se impondrá pena de 9 a 15 años de prisión y de un mil a 25 mil días multa.

Artículo 25. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2o de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 26. Se impondrá pena de 20 a 40 años de prisión y de 2 mil a 20 mil días multa, al padre, madre, tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta que entregue o reciba de forma ilegal, ilícita, irregular o incluso mediante adopción, a una persona menor de dieciocho años con el fin de abusar o explotar de ella sexualmente o cualquiera de las formas de explotación a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley.

En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción.

Artículo 27. Se impondrá pena de 3 a 10 años de prisión y de 500 a 2 mil días multa, al que entregue en su carácter de padre o tutor o persona que tiene autoridad sobre quien se ejerce la conducta o reciba a título oneroso, en su carácter de adoptante de forma ilegal, ilícita o irregular, a una persona menor de dieciocho años.

En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nula la adopción.

No se procederá en contra de quien de buena fe haya recibido a una persona en condición irregular, con el fin de integrarla como parte de su núcleo familiar con todas sus consecuencias.

Artículo 28. Se impondrá pena de 4 a 10 años de prisión y de 200 a 2 mil días multa, además de la declaratoria de nulidad de matrimonio, al que:

- I. Obligue a contraer matrimonio a una persona, de manera gratuita o a cambio de pago en dinero o en especie entregada a sus padres, tutor, familia o a cualquier otra persona o grupo de personas que ejerza una autoridad sobre ella;
- II. Obligue a contraer matrimonio a una persona con el fin de prostituirla o someterla a esclavitud o prácticas similares;
- III. Ceda o trasmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera.

Artículo 29. Se impondrá pena de 20 a 40 años de prisión y de 2 mil a 30 mil días multa, al que realice explotación sexual aprovechándose de la relación matrimonial o concubinato. En todos los casos en que se acredite esta conducta se declarará nulo el matrimonio.

Artículo 30. Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión, y de 2 mil a 30 mil días multa, a quien realice la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos vivos, a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial, sin incluir los procedimientos médicos lícitos para los cuales se ha obtenido el debido consentimiento, en los términos de lo establecido por la Ley General de Salud.

Artículo 31. Se impondrá pena de 3 a 5 años de prisión y de 2 mil a 30 mil días multa a quien aplique sobre una persona o un grupo de personas procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente y que contravengan las disposiciones legales en la materia.

Artículo 32. Se impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 500 a 2 mil días multa al que, en cualquier medio impreso, electrónico o cibernético contrate, de manera directa o indirecta, espacios para la publicación de anuncios que encuadren en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.

Artículo 33. Se aplicará pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico o cibernético que, incumpliendo lo dispuesto con esta Ley publique contenidos a través de los cuales facilite, promueva o procure cualquiera de las conductas delictivas objeto de la misma.

Artículo 34. Al que dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo, será sancionado con pena de 2 a 7 años de prisión y de 10 mil a 20 mil días multa.

Artículo 35. Se sancionará con pena de 2 a 40 años de prisión y de un mil a 25 mil días multa, además de las que resulten por la comisión de conductas previstas en otros ordenamientos legales aplicables, al que, a sabiendas de su situación de trata, adquiera, use, compre, solicite o alquile servicios de una persona para cualquiera de los fines previstos en los delitos materia de la presente Ley.

Artículo 36. Además de lo que al respecto disponga el Código Penal Federal, se aplicará pena de 3 a 6 años de prisión y de un mil a 10 mil días multa, al que divulgue, sin motivo fundado, información reservada o confidencial relacionada con los delitos, procesos y personas objeto de esta Ley o relacionada con el Programa de Protección de Víctimas, Ofendidos y Testigos.

Si el sujeto es o hubiese sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, o del poder judicial la pena será de seis a doce años de prisión y de 2 mil a 15 mil días multa.

Artículo 37. No se procederá en contra de la víctima de los delitos previstos en esta Ley por delitos que hubiesen cometido mientras estuvieran sujetas al control o amenaza de sus victimarios, cuando no les sea exigible otra conducta.

Artículo 38. Las víctimas extranjeras de delitos en materia de trata de personas, no serán sujetas a las sanciones previstas en la Ley de Migración u otros ordenamientos legales, por su situación migratoria irregular o por la adquisición o posesión de documentos de identificación apócrifos. Tampoco serán mantenidas en centros de detención o prisión en ningún momento antes, durante o después de todos los procedimientos administrativos o judiciales que correspondan.

CAPÍTULO II

Reglas comunes para los delitos previstos en esta Ley

Artículo 39. La tentativa para los delitos objeto de esta Ley tendrá el carácter de punible, y deberá sancionarse en los términos de los párrafos primero y segundo del artículo 12 del Código Penal, respectivamente.

Artículo 40. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley no constituirá causa excluyente de responsabilidad penal.

Artículo 41. Las penas previstas en los delitos de este Título se aplicarán también a quien los prepare, promueva, incite, facilite o colabore.

Artículo 42. Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una mitad cuando:

- I. Exista una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad, o habite en el mismo domicilio, o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima. En estos casos la sentencia impondrá la pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia;
- II. Se utilice violencia, intimidación, engaño, privación de libertad, fanatismo religioso o tratos crueles, inhumanos o degradantes, salvo en el caso del artículo 13;
- III. El delito sea cometido parcial o totalmente en dos o más países;
- IV. El delito ponga en peligro la vida de la víctima deliberadamente o debido a negligencia;
- V. El delito cause la muerte o el suicidio de la víctima;
- VI. El delito cause daño o lesiones corporales graves a la víctima y enfermedades psicológicas o físicas, incluido el VIH/SIDA;
- VII. El delito sea cometido contra una mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de dieciocho años de edad o de la tercera edad que no tengan capacidad de valerse por sí misma;
- VIII. Cuando la víctima pertenezca a un grupo indígena y en razón de ello sea objeto de alguna condición de desventaja o tenga una condición de vulnerabilidad;
- IX. El delito comprenda más de una víctima;
- X. Cuando el autor del delito:
 - a) Sea miembro de la delincuencia organizada;
 - b) Haya suministrado a la víctima sustancias de las prohibidas por la Ley General de Salud;
 - c) Tenga una posición de responsabilidad o confianza respecto de la víctima;
 - d) Tenga posición de autoridad, control o dominio respecto de la víctima menor de 18 años de edad;
 - e) Sea funcionario público, o
 - f) Haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas.

Artículo 43. La pena se incrementará hasta en dos terceras partes, cuando el responsable del delito realice, además, acciones de dirección o financiamiento a otras personas para que cometan cualquiera de los delitos objeto de esta Ley.

Artículo 44. Los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en esta Ley, y que sean decomisados como resultado del ejercicio de la extinción de dominio, formarán parte del patrimonio del Fondo, así como de aquellos Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal.

Al imponer las consecuencias jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez, oficiosamente, tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona sancionada. Toda omisión de la autoridad judicial será sancionada en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 45. Cuando un miembro o representante de una persona moral cometa algún delito de los previstos en esta Ley, con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido en su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias correspondientes, con base a la Ley de Extinción de Dominio aplicable, además del decomiso de los fondos y bienes ilícitos producidos por los delitos previstos en esta Ley, sin excepción alguna.

El Ministerio Público Federal o de los estados y el Distrito Federal podrá tomar medidas para embargar de manera precautoria los productos y bienes del delito.

Artículo 46. La responsabilidad de las personas jurídicas será determinada conforme a lo señalado en el Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 47. Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena.

Quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tendrán derecho a los beneficios citados en el primer párrafo del presente artículo, siempre que concurren todas las condiciones que a continuación se enuncian:

- I. El sentenciado haya cometido uno de los delitos sancionados con una pena que no exceda de cuatro años de prisión;
- II. El sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento;
- III. El sentenciado sea primodelincuente;
- IV. En su caso, cubra la totalidad de la reparación del daño o de manera proporcional, cuando haya sido condenado en forma solidaria y mancomunada y sea determinada dicha reparación;
- V. Cuente con una persona conocida que se comprometa y garantice a la autoridad penitenciaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sentenciado;
- VI. Compruebe fehacientemente contar con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias adecuadas que acrediten que continuará estudiando;
- VII. Cuente con fiador, y
- VIII. Se obligue a no molestar a la víctima y a los testigos que depusieron en su contra, así como a sus parientes o personas vinculadas a éstos.

CAPÍTULO III

Del Resarcimiento y Reparación del Daño

Artículo 48. Cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión de los delitos previstos en esta Ley, el Juez deberá condenarla al pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendidos, en todos los casos.

La reparación del daño, deberá ser plena y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del proyecto de vida, y comprenderá por lo menos:

- I. La restitución de los bienes o la cosa obtenida por el delito con sus frutos y accesorios, y el pago, en su caso, de los deterioros que hubiere sufrido, y si no fuese posible la restitución el pago de su valor actualizado;
- II. El pago de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral. Incluirá, por lo menos, los costos de tratamiento médico, medicina, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, rehabilitación física, prótesis o aparatos ortopédicos, así también la terapia o tratamiento psiquiátrico, psicológico y rehabilitación social y ocupacional hasta la rehabilitación total de la víctima.
- III. La pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales que de no haberse cometido el delito se tendrían; por tanto deberá repararse el daño para que la víctima u ofendido puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;
- IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido, así como y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, al tiempo del dictado de la sentencia;
- V. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;
- VI. Los costos del transporte de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios durante la investigación, el proceso y la rehabilitación física y psíquica total de la víctima;
- VII. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima u ofendido y de las personas vinculadas a ella, a través de los medios que solicite;
- VIII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe servidor público o agente de autoridad.

Artículo 49. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas.

La reparación del daño se cubrirá con los bienes del responsable y subsidiariamente con el importe de la caución que otorgue para obtener su libertad provisional o sanción pecuniaria.

Tiene el carácter de pena pública, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna y fijada por el juzgador habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída con posterioridad a la comisión del delito, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

Tienen derecho a la reparación del daño:

- I. La víctima y la o las personas ofendidas;
- II. A falta de la víctima o de la o las personas ofendidas, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

Artículo 50. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexas a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil.

Lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles que corresponda.

Artículo 51. Son obligaciones de las autoridades para garantizar la reparación del daño:

- I. Realizar todas las acciones y diligencias necesarias para que la víctima sea restituida en el goce y ejercicio de sus derechos;
- II. Proporcionar los tratamientos médicos y psicológicos para la recuperación de la víctima, en los términos de la Constitución.

Artículo 52. Cuando la reparación del daño no sea cubierta total o parcialmente por el sentenciado, la Federación, el Distrito Federal y los Estados, según corresponda, cubrirán dicha reparación con los recursos de sus respectivos fondos, en los términos establecidos por el artículo 81 de esta Ley.

Los derechos de la autoridad para exigir al sentenciado la reparación del daño, quedarán a salvo para hacerlos efectivos.

CAPÍTULO IV

De las Técnicas de Investigación

Artículo 53. Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de alguno de los delitos en materia de trata de personas asumirá la función de la dirección de investigación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 54. El Ministerio Público convocará a una reunión de planeación de la investigación a la que asistirán todas las áreas requeridas, en la que se deberá fijar por lo menos:

- I. El Ministerio Público responsable del caso;
- II. Los policías de investigación asignados;
- III. Integrar a funcionarios encargados de las investigaciones patrimoniales y financieras;
- IV. El mando policial responsable;
- V. El análisis y estrategia básica de la investigación;
- VI. El control de riesgo y manejo de crisis;
- VII. El control de manejo de información;
- VIII. Lugar en el que deberá ser alojada la víctima, en caso de ser necesario;
- IX. La relación con el personal encargado de la atención y apoyo a la víctima u ofendidos, y
- X. Periodicidad de las reuniones del grupo en las fases críticas y en la continuación de la investigación.

Artículo 55. Las policías y el Ministerio Público en el respectivo ámbito de sus competencias deberán tener como metas de la investigación, por lo menos las siguientes:

- I. Extracción segura de la víctima del lugar de los hechos o de donde se encuentra;
- II. Identificación del modus operandi de los involucrados;
- III. Obtención de elementos probatorios antes, durante y posterior a la extracción segura de la víctima;
- IV. Aseguramiento de elementos probatorios conforme a los lineamientos de cadena de custodia;
- V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión;
- VI. Identificación y aseguramiento de los recursos económicos obtenidos por el responsable del delito;
- VII. Identificación de bienes relacionados con los hechos o propiedad de los responsables del delito que pueda ser objeto de extinción de dominio;
- VIII. En caso de que el delito sea cometido por más de dos personas, identificar, determinar las actividades que realiza y detener a cada integrante del grupo criminal, y
- IX. Obtener sentencias definitivas contra los responsables del delito.

Artículo 56. Las policías que actuarán bajo la dirección y conducción del Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrán:

- I. Recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar los derechos particulares de los ciudadanos;
- II. Recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos;
- III. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;
- IV. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito o delitos para, en su caso, informarlo al Ministerio Público;
- V. Efectuar el procesamiento del lugar de los hechos, para lo cual deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables, en caso de contar con personal calificado para tal fin.

Artículo 57. El Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrá:

- I. Solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable;
- II. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;
- III. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un período de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que la misma tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable;
- IV. Solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre la actividad financiera de las personas sujetas a investigación, en términos de la legislación federal o local aplicable;
- V. Autorizar la colaboración de informantes, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como demás disposiciones;
- VI. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumentos o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos no violento el orden jurídico, y
- VII. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

En los casos en que las autoridades locales carezcan de normatividad para el ejercicio de cualquiera de las atribuciones anteriores, la Procuraduría coadyuvará en la investigación.

Artículo 58. Por informante se entenderá toda persona que de forma directa o indirecta tiene conocimiento de la comisión de delitos, y por su situación o actividad que realiza, provee dicha información a las instancias de gobierno para la investigación.

TÍTULO TERCERO

De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de los Delitos en Materia de Trata de Personas

CAPÍTULO I

Derechos de las Víctimas y Testigos Durante el Procedimiento Penal y Medidas de Protección a su Favor

Artículo 59. Para los efectos de esta ley, se considera víctima al titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión por los delitos previstos en esta Ley.

Lo anterior con independencia de que se identifique, aprehenda, sujete a procesos o condene al autor, coautor o partícipe del delito y con independencia de la relación familiar entre éste y la víctima u ofendido.

Los ofendidos gozarán de los mismos derechos reconocidos a la víctima.

Artículo 60. Tendrán la calidad de ofendido, los familiares de la víctima hasta en cuarto grado, dependientes económicos, así como a cualquier otra persona que tenga una relación de hecho o convivencia afectiva con la víctima y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo de sufrir algún daño o perjuicio por motivos o a consecuencia de la comisión del delito. Entre los que se encuentran:

- I. Hijos o hijas de la víctima;
- II. El cónyuge, concubina o concubinario;
- III. El heredero declarado judicialmente en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la víctima u ofendido;
- IV. La persona que hubiere vivido de forma permanente con la víctima durante por lo menos dos años anteriores al hecho, y
- V. La persona que haya sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Artículo 61. Tendrá la calidad de testigo toda persona que de forma directa o indirecta, a través de sus sentidos tiene conocimiento de los hechos que se investigan, por lo que puede aportar información para su esclarecimiento, independientemente de su situación legal.

Artículo 62. 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:

- I. Establecer mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas;
- II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo;
- III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. Generar modelos y Protocolos de Asistencia y Protección, según sus necesidades;
- V. Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad.

Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, ya sean federal o de las entidades federativas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas públicas o privadas, en términos de la normativa aplicable, en los que podrán participar la sociedad civil coordinadamente con las áreas responsables.

- VI. Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes;
- VII. Generar y aplicar programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional.

Artículo 63. En los casos en que se acredite que el sujeto o sujetos activos del delito son miembros de la delincuencia organizada nacional o transnacional, la víctima, ofendidos y testigos tendrán derecho a cambio de identidad y de residencia como parte de la obligación del Estado.

Artículo 64. Las representaciones diplomáticas de México en el extranjero deberán ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley, de nacionalidad mexicana en el extranjero, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como para apoyarlas en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentren, antes, durante y después del proceso judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.

Artículo 65. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplado en esta Ley, los siguientes rubros:

- I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización.

Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reincorporación a la sociedad, encaminada a la construcción de autonomía, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.

- II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación.

Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.

- III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el normal desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 66. Las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en la presente Ley y los testigos de cargo, además de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás leyes secundarias, tendrán los siguientes:

- I. En todo momento serán tratadas con humanidad, respeto por su dignidad, y, con estricto apego a derecho, acceso inmediato a la justicia, la restitución de sus derechos y reparación del daño sufrido;
- II. Estar presentes en el proceso, en sala distinta a la que se encuentre el inculpado;
- III. Obtener la información que se requiera de las autoridades competentes;

- IV. Solicitar y recibir asesoría por parte de autoridades competentes, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, proporcionada por experto en la materia, quien deberá mantenerlas informadas sobre la situación del proceso y procedimientos, así como de los beneficios o apoyos a que tienen derecho;
- V. Solicitar medidas precautorias o cautelares para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, para la investigación y persecución de los probables responsables del delito y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño;
- VI. Requerir al juez que al emitir una sentencia condenatoria, en la misma se sentencie a la reparación del daño a favor de la víctima;
- VII. Contar, con cargo a las autoridades competentes, con apoyo permanente de un grupo interdisciplinario de especialistas que las asesore y apoye en sus necesidades durante las diligencias, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley;
- VIII. Rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia, teniendo la obligación el juez de resguardar sus datos personales y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;
- IX. Participar en careos a través de medios remotos;
- X. Obtener copia simple gratuita y de inmediato, de las diligencias en la que intervengan;
- XI. Coadyuvar con el Ministerio Público y aportar pruebas durante el proceso;
- XII. Conocer en todo momento el paradero del autor o partícipes del delito del que fue víctima, ofendido o testigo;
- XIII. Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo, y ser proveído de la protección correspondiente de proceder la misma;
- XIV. Ser inmediatamente notificado y proveído de la protección correspondiente, en caso de fuga del autor o autores del delito del que fue víctima, ofendido o testigo, y
- XV. Tener el beneficio de la prueba anticipada, que podrá hacer valer el Ministerio Público de oficio o el representante de las víctimas y ofendidos por delitos que sean menores de edad, cuando con la ayuda de un especialista se pueda determinar la necesidad de obtener su declaración de manera anticipada, cuando por el transcurso del tiempo hasta que se llegase a la audiencia oral la persona menor de edad no pudiese rendir su testimonio o cuando la reiteración en su atesto sea altamente perjudicial en su desarrollo psicológico.

Artículo 67. Durante todas las etapas del proceso penal, especialmente cuando se presuma que el o los sujetos activos del delito sean integrantes de la delincuencia organizada, o haya algún nivel de involucramiento de ésta, las autoridades ministeriales y judiciales deberán aplicar, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, medidas para asegurar que la víctima, ofendido o testigo pueda declarar y rendir sus testimonios libre de intimidación o temor por su seguridad y sus vidas o las de sus familiares.

Asimismo, se tomarán medidas para prevenir cualquier riesgo de revictimización durante las diligencias, limitando la exposición pública de las víctimas.

Entre éstas medidas se incluirán, de manera enunciativa pero no limitativa y de manera única o combinada, de acuerdo a las necesidades de las víctimas y de las características y el entorno del delito cometido, las siguientes:

- I. Mecanismos judiciales y administrativos que les permitan obtener reparación mediante procedimientos expeditos, justos, poco costosos y accesibles, e informarles de sus derechos para obtener reparación mediante estos mecanismos;
- II. Mantenerlas informadas en su idioma de su papel en cada momento del proceso, así como del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones y de la decisión de sus causas;
- III. Permitir que sus opiniones y preocupaciones sean presentadas y examinadas en las etapas apropiadas de las actuaciones cuando estén en juego sus intereses, sin perjuicio del derecho al debido proceso del acusado, y
- IV. Evitar demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan reparación del daño.

CAPÍTULO II

Protección y Asistencia a las Víctimas

Artículo 68. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplados en esta Ley, los siguientes rubros:

- I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización.
Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reinserción social encaminada a la construcción de autonomía.
- II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación.
Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.
- III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el libre desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 69. Las víctimas, ofendidos y testigos recibirán la asistencia material, jurídica, médica y psicológica que sea necesaria, por conducto de las autoridades federales y estatales encargadas en la materia, las que se podrán auxiliar de organizaciones privadas, comunitarios y de la Sociedad Civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.

En todo momento la autoridad que corresponda les informarán y gestionarán los servicios de salud y sociales y demás asistencia pertinente.

Artículo 70. Para mejor atender las necesidades de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley, se proporcionará al personal de policía, justicia, salud, servicios sociales, capacitación que los sensibilice sobre dichas necesidades, así como directrices que garanticen que esta ayuda sea siempre especializada y oportuna.

Artículo 71. Al proporcionar servicios y asistencia a las víctimas, se prestará atención a las necesidades especiales que resulten por la índole de los daños sufridos o debido a cualquier situación de vulnerabilidad.

Artículo 72. Al aplicar las disposiciones de esta Ley, las autoridades darán la debida consideración a factores humanitarios y personales, especialmente para la reunificación familiar en un entorno seguro.

El Fondo contará con recursos específicos para estos fines.

Artículo 73. Las víctimas, ofendidos y testigos tendrán derecho a que se les dicten cualquier tipo de medidas cautelares, providencias precautorias y protección personal, que garanticen la vigencia y salvaguarda de sus derechos, las cuales tendrá vigencia durante la investigación, proceso, sentencia y ejecución de penas, y deberán ser adoptadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley.

Artículo 74. Además de garantizar las medidas previstas en el artículo 141 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales a las víctimas, ofendidos y testigos, el Ministerio Público y el Poder Judicial deberán asegurar, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, que durante las comparecencias y actuaciones de éstos sus declaraciones se desarrollen libres de intimidación o temor por su seguridad o la de sus familiares y personas cercanas, por lo que al menos garantizará:

- I. Medios remotos de distorsión de voz y rasgos;
- II. Comparecencia a través de Cámara de Gesell, y
- III. Resguardo de la identidad y otros datos personales.

En los casos en que la víctima, ofendido o testigo declare en contra de grupos de la delincuencia organizada, el Ministerio Público y el Poder Judicial adoptarán un conjunto de medidas de carácter excepcional para resguardar su vida, libertad, integridad, seguridad e identidad.

CAPÍTULO III

De los Derechos de las Víctimas Extranjeras en México y de las Víctimas Mexicanas en el Extranjero

Artículo 75. Las autoridades responsables deberán asistir a la víctima y proporcionarle asistencia migratoria, independientemente de su situación migratoria.

Además de adoptar las medidas previstas en el presente Título, las autoridades adoptarán, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley, medidas que permitan a las víctimas extranjeras de los delitos objeto de esta Ley, permanecer en territorio nacional hasta su total recuperación u obtener residencia permanente. Estas medidas incluirán el derecho al retorno voluntario asistido, la regularización en territorio nacional y, cuando existan necesidades de protección internacional, el derecho a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, previsto en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas.

Artículo 76. La repatriación de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley será siempre voluntaria, y se realizará en los términos de lo previsto en la Ley de Migración, su Reglamento y los protocolos de repatriación de víctimas vigentes.

Cuando la Secretaría reciba solicitud de repatriación de una víctima de los delitos previstos en esta Ley, a un país del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente, velará por que se realice garantizando su seguridad y la observancia plena de su derecho de acceso a la justicia, pudiendo permanecer en el territorio nacional hasta agotar el procedimiento penal correspondiente, si así fuere su deseo.

Artículo 77. La Secretaría facilitará y aceptará sin demora indebida o injustificada, la repatriación de las víctimas nacionales, garantizando en todo momento su seguridad.

Cuando lo solicite un país de destino, la Secretaría, verificará, sin demora indebida o injustificada, si la víctima es su connacional o tenía derecho de residencia permanente en el territorio nacional en el momento de su entrada en el territorio del país de destino.

Artículo 78. La Secretaría otorgará visas por razones humanitarias a las víctimas extranjeras de los delitos previstos en esta Ley, así como a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento penal.

En los casos que así lo ameriten, en los términos previstos en la Ley de Migración, estas visas contarán con permisos para laborar y podrán convertirse en permisos de residencia permanente a solicitud de la víctima.

Artículo 79. A fin de facilitar la repatriación de las víctimas mexicanas en el exterior o con derecho de residencia en México, que carezcan de documentación migratoria o de identidad, la Secretaría expedirá, previa solicitud del país de destino, los documentos que sean necesarios para que puedan viajar y reingresar a territorio nacional.

Las autoridades responsables deberán coordinarse con las autoridades del país de origen o de residencia de las víctimas extranjeras para la expedición de los documentos de identidad o viaje necesarios para su retorno seguro, estableciendo las salvaguardias que resulten necesarias.

Artículo 80. Las disposiciones del presente Capítulo no afectarán los derechos reconocidos a las víctimas de trata de personas con arreglo al derecho interno del País de Destino.

Tampoco se interpretará en perjuicio de cualquier acuerdo o arreglo bilateral o multilateral aplicable que rija total o parcialmente, la repatriación de las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

CAPÍTULO IV

De la Protección y Asistencia a las Víctimas y el Fondo

Artículo 81. Los ejecutivos Federal, de los estados y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un fondo para la protección y asistencia a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley.

Los Fondos se constituirán en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo y se integrarán de la siguiente manera:

- I. Recursos previstos para dicho fin en los presupuestos de egresos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal;
- II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales que correspondan a los delitos materia de la presente Ley;
- III. Recursos adicionales obtenidos por los bienes que causen abandono;
- IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión de los delitos previstos en esta Ley;
- V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;
- VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados de los Fondos para la Atención de Víctimas, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y
- VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros.

El Fondo Federal para la Atención de Víctimas de los delitos previstos en esta Ley será administrado por la instancia y en los términos que disponga el Reglamento, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad que serán plasmados en el Reglamento correspondiente, el cual determinará los criterios de asignación de recursos.

Los recursos que integren el Fondo así como los que destine la Federación a los Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los estados y el Distrito Federal, serán fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, las instancias encargadas de la revisión de la cuenta pública en los ámbitos de sus respectivas competencias, fiscalizarán los Fondos de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Estados y el Distrito Federal, en los términos de la legislación local aplicable.

Los recursos del Fondo, así como los correspondientes a los fondos de las entidades federativas, provenientes de las fracciones II, III, IV, V y VII del presente artículo, podrán utilizarse para el pago de la reparación del daño a la víctima, en los términos de las legislaciones Federal y locales en materia de extinción de dominio, en caso de que los recursos del sentenciado sean insuficientes para cubrir el monto determinado por el juzgador.

Artículo 82. El monto que determine el juez para la reparación del daño deberá resarcir a las víctimas y ofendidos por los daños ocasionados por cualquiera de las conductas típicas incluidas en la presente Ley.

Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de sus derechos, incluyendo:

- I. Costos de tratamientos médicos, medicinas, exámenes clínicos e intervenciones necesarias, prótesis o aparatos ortopédicos, de ser el caso, hasta la total recuperación de la víctima y su rehabilitación;
- II. Costos de terapias o tratamientos psiquiátrico, psicológico y rehabilitación física, social y ocupacional hasta la total recuperación de la víctima;
- III. Costos de transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, si así lo decide la víctima, gastos de alimentación, vivienda provisional, vestido y los que sean necesarios;
- IV. Pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- V. Daños materiales y pérdida de ingresos, incluida la indemnización laboral por el tiempo que no pudo laborar en su trabajo perdido;
- VI. Los gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos hasta la total conclusión de los procedimientos legales necesarios;
- VII. Si así lo solicita la víctima, una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.

En los casos en que el sujeto o sujetos activos del delito sean miembros de la delincuencia organizada nacional o transnacional, la víctima, ofendidos y testigos tendrán derecho a cambio de identidad y de residencia.

Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial, cometan cualquiera de los delitos objeto de esta Ley, las víctimas serán resarcidas por el Estado, conforme a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial, a través de las dependencias o instancias cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los delitos o los daños causados.

A solicitud de la víctima, quien encabece dicha dependencia o instancia, deberá emitir una declaración oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y víctima indirecta.

CAPÍTULO V

Del Programa de Protección a Víctimas y Testigos

Artículo 83. La Procuraduría elaborará un programa para ofrecer cambio de identidad y reubicación a víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de la presente Ley, cuya integridad pueda estar amenazada.

El Centro Federal de Protección a Personas será responsable de supervisar y coordinar la puesta en marcha de este Programa, y su titular responsable de decidir sobre la admisión, duración de la protección, medidas a aplicarse, políticas de confidencialidad, operación y procedimientos.

El Centro Federal de Protección a Personas será competente para diseñar y aplicar este programa, y única responsable de la seguridad física, traslado y cambio de identidad de las personas admitidas.

LIBRO SEGUNDO

DE LA POLÍTICA DE ESTADO

TÍTULO PRIMERO

DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL Y EL PROGRAMA NACIONAL

CAPÍTULO I

De la Comisión intersecretarial

Artículo 84. El Gobierno Federal, conforme al Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecerá una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, que tendrá por objeto:

- 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;
- IV. Evaluación, rendición de cuentas y transparencia sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias.

Artículo 85. La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobernación;
- II. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- III. Secretaría de Relaciones Exteriores;
- IV. Secretaría de Seguridad Pública;
- V. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- VI. Secretaría de Salud;
- VII. Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII. Secretaría de Educación Pública;
- IX. Secretaría de Turismo;
- X. Procuraduría General de la República;
- XI. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XII. Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito;
- XIII. Instituto Nacional de las Mujeres;
- XIV. Instituto Nacional de Migración, y
- XV. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Por cada miembro propietario habrá un suplente designado por el titular, quien en su caso deberá tener nivel inmediato inferior o equivalente.

En las reuniones el suplente contará con las mismas facultades que los propietarios.

Artículo 86. Podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial, con derecho a voz pero sin voto:

- I. Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, designado por los respectivos Plenos camarales;
- II. Un representante del Poder Judicial de la Federación, designado por el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. Tres Gobernadores, designados por la Conferencia Nacional de Gobernadores;
- IV. Un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados por el Pleno de las propias organizaciones;
- V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- VI. Un representante del Consejo Nacional de Población;
- VII. Tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos;
- VIII. Tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia;
- IX. Un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- X. Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil;
- XI. Tres expertos académicos con conocimiento y trabajo relevante sobre el tema de trata de personas.

Artículo 87. La Comisión será presidida por el Secretario de Gobernación.

La Secretaría Técnica será ocupada por la persona Titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de dicha Secretaría.

Artículo 88. La Comisión tendrá las siguientes facultades y competencias:

- I. Proponer su Reglamento Interno;
- II. Elaborar el proyecto de Programa Nacional, que contendrá la política del Estado Mexicano en relación a estos delitos.

Este Programa deberá incluir las estrategias y políticas del Estado Mexicano de prevención, protección y asistencia, y persecución.

Deberá contener, también, políticas generales y focalizadas en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, así como de protección, asistencia y resocialización de víctimas, ofendidos y testigos;

- III. Establecer las bases para la coordinación nacional entre los tres poderes y órdenes de gobierno, organismos oficiales de defensa de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, organismos e instancias internacionales e instituciones académicas, en el diseño y la aplicación del Programa Nacional;
- IV. Adoptar políticas y programas que incluyan la cooperación de organizaciones civiles, a fin de:
- Elaborar el Programa Nacional;
 - Establecer lineamientos de coordinación para la aplicación del Programa;
 - Facilitar la cooperación con otros países, principalmente aquellos que reporten el mayor número de víctimas extranjeras y los identificados como de tránsito o destino de las víctimas mexicanas, y
 - Coordinar la recopilación y el intercambio de datos de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de las víctimas.
- V. Desarrollar campañas de prevención y educación, así como programas de desarrollo local que permitan prevenir los delitos en materia de trata de personas;
- VI. Impulsar, promover y suscribir convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación:
- Con los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, en materia de diseño y operación de programas de asistencia inmediata a las víctimas de trata interna y demás delitos previstos en esta Ley en materia de seguridad, tránsito o destino, con el propósito de atenderlas o asistirles en su regreso a su lugar de origen, así como para la detección de víctimas y posibles víctimas y para implementar medidas que impidan la operación de lugares que promuevan el delito de trata de personas, que afecten especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes;
 - Interinstitucionales entre dependencias del gobierno federal, en materia de seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas extranjeras o mexicanas en el extranjero, con el propósito de protegerlas, orientarlas, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación voluntaria; así como para prevenir los delitos objeto de esta Ley en todo el territorio nacional y perseguir y sancionar a quienes intervengan en su comisión.
- VII. Los convenios de colaboración interinstitucional y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Migración.
- Estos convenios y acuerdos podrán suscribirse con organizaciones de la sociedad civil y la academia, con los siguientes fines:
- Informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la niñez, sobre los conceptos fundamentales y las implicaciones de los delitos previstos en esta Ley y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo;
 - Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional e internacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres;
 - Informar a la población acerca de los riesgos e implicaciones de los delitos previstos en esta Ley, los mecanismos para prevenir su comisión o revictimización, así como de las diversas modalidades de sometimiento para cometerlos;
 - Informar y advertir al personal de empresas de todos los sectores susceptibles de ser medios para la comisión de estos delitos, acerca de la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a ellos, así como orientarlos en la prevención.
- VIII. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de publicarlos periódicamente.
- Dicha información deberá contener de manera desagregada:
- El número de víctimas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad o lugar de origen, forma de reclutamiento, modalidad de victimización, lugares de destino y, en su caso, calidad migratoria, cuando proceda;
 - Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen los delitos previstos en esta Ley, y
 - Aquella referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.

- IX. Diseñar políticas adecuadas y seguras para la repatriación de víctimas de los delitos objeto de esta Ley;
- X. Promover acuerdos con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales que tengan como objetivo prevenir y combatir los delitos objeto de esta Ley y proteger a las víctimas, con el fin de poner en marcha proyectos estratégicos dirigidos a alcanzar los objetivos de la presente Ley;
- XI. Establecer programas de asistencia y apoyo para la reunificación familiar y social de las víctimas del delito objeto de esta Ley;
- XII. Realizar campañas para promover la denuncia de los delitos objeto de esta Ley y lograr la detección, persecución y desarticulación de las redes delictivas de los delitos previsto en esta Ley;
- XIII. Desarrollar programas educativos sobre los riesgos en el uso de internet y redes sociales;
- XIV. Desarrollar programas para la protección de datos personales y control de la información personal, que incluya distintas formas de operación para el reclutamiento, modos y formas de intervención de cuentas, y restricciones de envío de fotografías personales e íntimas;
- XV. En coordinación con la Secretaría, monitorear y vigilar de manera permanente que los anuncios clasificados que se publiquen por cualquier medio, conforme a los lineamientos que emitirá para este efecto.

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

- I. La Secretaría de Gobernación coordinará los trabajos de la Comisión y servirá de enlace con los titulares de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los tres órdenes de gobierno, en materia de las políticas públicas de necesaria implementación, con el objeto de fortalecer la prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley, así como de la protección y asistencia de las víctimas de este delito, incluyendo apoyar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en materia de protección de testigos y sus familias y demás agentes vinculados a la comisión del delito;
- II. La Secretaría de Relaciones Exteriores diseñará y coordinará un programa de protección y atención especializada a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley que se aplicará en las representaciones consulares en el extranjero. Asimismo, se coordinará con la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población para proponer las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o residencia permanente;
- III. La Secretaría de Seguridad Pública, diseñará y ejecutará programas permanentes con el objeto de garantizar la vigilancia debida en las estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses, aeropuertos y puertos marítimos y cruces fronterizos, con el objeto de prevenir y detectar la probable comisión de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública recabará la información relativa a la incidencia delictiva en materia de los delitos previstos en esta Ley y generará un banco de datos que contendrá, como mínimo, la nacionalidad, edad, estado civil y sexo de los sujetos activo y pasivo, así como el modo de operar de las redes vinculadas a la delincuencia organizada y la forma en que sus miembros fueron detectados, detenidos y remitidos ante el Ministerio Público competente, ya sea del fuero común o federal;
- V. La Secretaría de Desarrollo Social diseñará y aplicará modelos que permitan combatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a los delitos previstos en esta Ley, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social;
- VI. La Secretaría de Educación Pública en coordinación con la Secretaría de Gobernación, diseñará módulos de prevención para los distintos ciclos escolares que serán incluidos en el currículum de la educación básica;
- VII. La Secretaría de Salud apoyará la debida atención física y psicológica a los albergues para víctimas de los delitos previstos en esta Ley. Asimismo, diseñará una estrategia nacional para informar a la sociedad acerca de los riesgos que para la salud significa la comisión de estos delitos;
- VIII. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social brindará capacitación para el trabajo, ofrecerá oportunidades de su bolsa de trabajo y firmará convenios con empresas para brindar oportunidades de rehabilitación y resocialización a las víctimas del delito previsto en esta Ley por medio de oportunidades de empleo, así como incrementará sus inspecciones a los centros laborales, en el ámbito de su competencia, para prevenir y detectar oportunamente dicho delito;
- IX. La Secretaría de Turismo diseñará programas y políticas públicas para desalentar el turismo sexual, capacitando al personal de las áreas de servicio de dicho sector, así como diseñará e implementará campañas dentro y fuera del país para prevenir y desalentar la proliferación del delito previsto en esta Ley, en cualquier actividad relacionada a su ámbito de competencia;

- X. La Procuraduría elaborará y ejecutará programas de prevención del delito de trata de personas, con la finalidad de fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social; promoverá en la Conferencia Nacional de Procuradores las políticas públicas necesarias para la prevención del delito a escala nacional y propondrá la armonización legislativa de los tipos penales vinculados a esta materia en todo el país; se coordinará con la Secretaría de Seguridad Pública con el objeto de actualizar los datos relativos a la incidencia delictiva en todo el país con la finalidad de dar seguimiento al estado en el que se encuentren los procesos penales de aquellos sujetos detenidos y consignados por la comisión de delitos en materia de trata de personas; será responsable de establecer una Fiscalía Especializada para la persecución de estos delitos, cuyos sujetos activos se sospeche pertenecen a la delincuencia organizada nacional o internacional, e implementará mecanismos de investigación de inteligencia, una Unidad de Protección a Víctimas y Testigos de la trata de personas y promoverá las medidas de protección procesal a su favor;
- 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;
- XII. La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito, brindará atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable; coadyuvará al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en esta materia, y diseñará y ejecutará políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos;
- XIII. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Población implementará las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas del delito de trata de personas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o de residencia permanente;
- XIV. El Instituto Nacional de las Mujeres se encargará de la protección y atención antes, durante y después del proceso, de todas aquellas mujeres víctimas del delito, cuidando que sus necesidades especiales sean satisfechas en los albergues para víctimas de los delitos previstos en esta Ley;
- XV. El Instituto Nacional de Ciencias Penales diseñará e implementará programas de capacitación, formación y actualización en materia de prevención y sanción de la esclavitud, trata de personas o explotación, dirigidos, como mínimo, a los Agentes Federales de Investigación y a los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

Artículo 90. La Comisión deberá diseñar y supervisar el funcionamiento de modelos únicos de asistencia y protección para las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley, mismos que serán desarrollados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, que deberán comprender como mínimo:

- I. Orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley.
En el caso de que las víctimas pertenezcan a algún pueblo o comunidad indígena o hablen un idioma diferente al español, se les designará un traductor que les asistirá en todo momento.
- II. Asistencia social, humanitaria, médica, psicológica, psiquiátrica, aparatos ortopédicos y prótesis a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley, hasta su total recuperación;
- III. Oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito a través de su integración en programas sociales.
En aquellos casos en que el o los sujetos activos de los delitos formen parte de la delincuencia organizada, se deberán diseñar programas especiales que no pongan en riesgo su vida, su seguridad y su integridad, incluyendo el cambio de identidad y su reubicación.
- IV. Construcción de albergues, refugios y casas de medio camino especializados para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley, donde se garantice un alojamiento digno por el tiempo necesario, asistencia material, médica, psiquiátrica, psicológica, social, alimentación y cuidados atendiendo a sus necesidades y a su evolución;
- V. Garantizar que la estancia en los refugios, albergues, y casas de medio camino o en cualquier otra instalación diseñada para la asistencia y protección de las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley sea de carácter voluntario y cuenten con medios para poder comunicarse, siempre y cuando el o los sujetos activos del delito no se presuman integrantes de la delincuencia organizada y estas medidas pongan en peligro su vida, su integridad y su seguridad y las de las demás víctimas con las que comparta las medidas de protección y asistencia;

- VI. Garantizar que bajo ninguna circunstancia se albergue a víctimas nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias, ni lugares habilitados para ese efecto;
- VII. Garantizar protección frente a posibles represalias, intimidaciones, agresiones o venganzas de los responsables del delito o de quienes estén ligados con ellos a:
 - a) Las víctimas;
 - b) Los familiares o personas que se encuentren unidas a la víctima por lazos de amistad o de estima;
 - c) Los testigos y personas que aporten información relativa al delito o que colaboren de alguna otra forma con las autoridades responsables de la investigación, así como a sus familias;
 - d) A los miembros de la sociedad civil o de organizaciones no gubernamentales que se encuentran brindando apoyo a la víctima, sus familiares o testigos.
- VIII. Medidas para garantizar la protección y asistencia, incluyendo, por lo menos, protección física, adjudicación a cargo de la Procuraduría de un nuevo lugar de residencia, cambio de identidad, ayuda en la obtención de empleo, así como aquellas medidas humanitarias que propicien la unificación familiar, también a cargo de la Procuraduría.

A fin de llevar a cabo las medidas de protección antes citadas, podrá hacerse uso de los recursos del Fondo, sujetándose a las disposiciones aplicables.

Artículo 91. La Comisión fomentará acciones tendientes a fortalecer la solidaridad y prevención social del delito conforme a los siguientes criterios:

- I. Sensibilizar a la población, sobre el delito de trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, los riesgos, causas, consecuencias, los fines y medidas de protección, así como los derechos de las víctimas y posibles víctimas;
- II. Desarrollar estrategias y programas dirigidos a desalentar la demanda que provoca la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley;
- III. Realizar campañas de información acerca de los métodos utilizados por los responsables de los delitos previsto en esta Ley para captar o reclutar a las víctimas;
- IV. Informar sobre las consecuencias y daños que sufren las víctimas de la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, tales como daños físicos, psicológicos, adicciones, peligros de contagio de infecciones de transmisión sexual, entre otros;
- V. Establecer medidas destinadas a proteger los derechos y la identidad de las víctimas por parte de los medios de comunicación, para que en caso de no respetar sus derechos, incurran en responsabilidad. Se exceptúa cuando la información sea en torno a los sujetos activos y las consecuencias de este delito, de forma comprometida para su prevención y no su promoción y fomento.

CAPÍTULO II

Del Programa Nacional

Artículo 92. La Comisión diseñará el proyecto del Programa Nacional, que definirá la Política del Estado Mexicano frente a los delitos previstos en esta Ley, que deberá contemplar, como mínimo, los siguientes rubros:

- I. Diagnóstico de la incidencia, modalidades, causas y consecuencias y su comportamiento delictivo, así como los grupos afectados o en mayor grado de vulnerabilidad;
- II. Compromisos adquiridos por el Gobierno de México sobre la materia frente a la comunidad internacional;
- III. Estrategias y la forma en que el Estado Mexicano se coordinará y actuará uniformemente, la distribución de competencias y las instituciones gubernamentales responsables de la prevención, protección, asistencia y persecución;
- IV. Elaboración de un Inventario de Recursos Existentes;
- V. Protocolos de Atención para la Coordinación Interinstitucional;
- VI. Ruta Crítica con tiempos, atribuciones y obligaciones;
- VII. Políticas Públicas para cumplir con las Estrategias de Prevención, Protección y Asistencia y Persecución;
- VIII. Normas Oficiales de Coordinación Interinstitucional;
- IX. Formas y necesidades de coordinación e intercambio de información internacional y nacional;
- X. Programas de Capacitación y Actualización permanente para los tres poderes y los tres órdenes de gobierno.

Artículo 93. Las autoridades judiciales y ministeriales darán a conocer a la sociedad los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la evolución nacional y estatal de los delitos previstos en esta Ley, así como su prevención, combate y sanción.

La Comisión Intersecretarial elaborará, con la información que reciba de todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno, un informe anual el cual contendrá los resultados obtenidos por el Programa Nacional.

Este informe será remitido al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y las dos Cámaras del Congreso de la Unión y se le dará una amplia difusión en los medios de comunicación en todo el territorio nacional.

Artículo 94. Corresponderá a la Comisión Intersecretarial, a la Secretaría y a la Procuraduría, en el ámbito de sus competencias, la evaluación de avances y resultados de los programas para la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas, sin perjuicio de la que las autoridades locales realicen en sus respectivas evaluaciones.

Dicha evaluación y la de las autoridades locales, serán sistemáticas y permanentes.

Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades ministeriales y judiciales, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Artículo 95. En el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan en la ejecución de los convenios y acuerdos señalados en las fracciones VI y VII del artículo 82 de esta Ley, intervendrán la Conferencia Nacional de Procuradores, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Intersecretarial.

Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Población, y podrán suscribirse con organizaciones de la sociedad civil y la academia con los fines y criterios señalados en la fracción VII del artículo 57 de esta Ley.

CAPÍTULO III

De la Evaluación del Programa Nacional

Artículo 96. Sin menoscabo de lo señalado en los párrafos anteriores, las instituciones a que se refiere este artículo están obligadas a generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier modalidad de los delitos previstos en esta Ley, con la finalidad de que sean sujetas a evaluación sobre la materia.

Tales indicadores serán de dominio público y se difundirán por los medios disponibles.

Artículo 97. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal responsables de prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley, así como las responsables de prestar asistencia y protección a las víctimas, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Programa Nacional, así como de los estados, municipios y del Distrito Federal, con el fin de formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la lucha por la erradicación de este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades.

Estas reuniones serán presididas por la Secretaría y convocadas por la Comisión Intersecretarial.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY

CAPÍTULO I

De las Políticas y Programas de Prevención

Artículo 98. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta Ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente Ley.

Artículo 99. La Secretaría y sus instancias equivalentes en las entidades federativas aplicarán medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como coordinar el diseño y puesta en marcha de iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir los delitos previstos en la presente Ley.

Artículo 100. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten para la prevención de los ilícitos contenidos en esta Ley incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad.

Artículo 101. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno implementarán medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que provoca la trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley.

Artículo 102. La Secretaría, adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.

Artículo 103. La Secretaría de Seguridad Pública, adoptará las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos, en las garitas y puntos fronterizos y en otros lugares públicos, a fin de impedir la comisión del delito de trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley.

Artículo 104. La Secretaría de Seguridad Pública y autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus competencias, supervisarán negocios que puedan ser propicios para la comisión del delito previsto en esta Ley, realizando inspecciones en agencias de modelaje o artísticas, salas de masajes, bares, cantinas, hoteles, cines, servicio de Internet, baños públicos u otros.

Para autorizar la operación de los negocios que presten servicio de Internet, deberán contar con filtros parentales y defensa contra intromisiones no deseadas.

Las Autoridades Municipales y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de conformidad con sus atribuciones y facultades, deberán adoptar las medidas necesarias para la inspección de las agencias de colocación, a fin de impedir que las personas que buscan trabajo, en especial las mujeres, niñas, niños y adolescentes se expongan al peligro de la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley.

Artículo 105. Las autoridades de procuración de justicia y policiales de los distintos órdenes de gobierno, procederán a la búsqueda inmediata de cualquier mujer, niña, niño o adolescente o cualquier persona que le sea reportado como extraviado, sustraído o ausente, librando una alerta general a todas las instancias de procuración de justicia y policiales en todo el territorio nacional y fuera de éste, así como al Instituto Nacional de Migración y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para impedir que la persona reportada pueda ser sacada del país.

Artículo 106. 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.

CAPÍTULO II

Atención Preventiva a Zonas y Grupos de Alta Vulnerabilidad

Artículo 107. Para cumplir con lo dispuesto en el Capítulo anterior, las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y tomando en cuenta las necesidades particulares de cada localidad, llevarán a cabo las siguientes actividades:

- I. Atenderán de manera especial a las localidades aisladas y zonas urbanas que se les haya identificado como potencialmente con mayor posibilidad de que su población sea víctima de los delitos previstos en esta Ley, y las que tengan mayor incidencia de estos delitos;
- II. Promoverán centros de desarrollo, asistencia y demás establecimientos que apoyen en forma continua y estable a las víctimas y su reinserción segura a la vida social;
- III. Otorgarán apoyos a grupos en riesgo con requerimientos específicos;
- IV. Realizarán campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales, de bienestar social y sensibilización de la población sobre el problema en todas sus manifestaciones;
- V. Efectuarán programas para las familias, que les permitan dar mejor atención a sus hijas e hijos en la prevención de este delito;
- VI. Realizarán campañas para el registro de todas las niñas y niños que nazcan en territorio nacional, derogando las multas por registro extemporáneo, impulsando unidades móviles del Registro Civil que visiten las zonas más alejadas y aisladas del país.
La Secretaría de Educación Pública, a través de las escuelas, facilitará el registro de las niñas y los niños que intenten ser inscritos y no cuenten con acta de nacimiento;
- VII. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles que se dediquen a la prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias;
- VIII. Promoverán la participación de la sociedad en la prevención de este delito y en la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este Capítulo;
- IX. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior, y
- X. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios de prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias y posibles víctimas, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 108. El Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en el marco de la Ley General de Desarrollo Social, llevarán a cabo programas de desarrollo local que deberán incluir acciones de asistencia, ayudas alimenticias, campañas de salud, educación, vivienda y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en aumentar el riesgo de victimización de los delitos previstos en esta Ley.

CAPÍTULO III

De la Evaluación de los Programas de Prevención

Artículo 109. Las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en términos de las disposiciones aplicables, estarán obligadas a generar indicadores sobre la aplicación y resultados de los programas para prevenir los delitos en materia de trata de personas, con la finalidad de que los avances puedan ser sujetos a evaluación.

Tales indicadores serán de dominio público y se difundirán por los medios disponibles.

Artículo 110. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, responsables de prevenir, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y de prestar asistencia y protección a las víctimas, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Programa, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la lucha por la erradicación de este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades.

Estas reuniones serán presididas por la Secretaría y convocadas por la Comisión Intersecretarial.

CAPÍTULO IV

De la Atención a Rezagos

Artículo 111. El Estado apoyará la implementación de programas en las regiones que muestren mayores rezagos en materia de prevención de delito de Trata de Personas, previa celebración de convenios.

Artículo 112. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada región o localidad que en las evaluaciones de los programas muestren rezagos en la atención de estos delitos, llevarán a cabo actividades complementarias a las de prevención señaladas en el artículo 72 de esta Ley, para combatir los rezagos detectados en los ámbitos de sus respectivas competencias.

TÍTULO TERCERO

FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO

CAPÍTULO I

Del Gobierno Federal

Artículo 113. Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

- I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;
- II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;
- IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;
- V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley;
- VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;
- VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;

- VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;
- IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;
- X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;
- XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;
- XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;
- XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;
- XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;
- XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;
- XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;
- XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;
- XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y
- XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

CAPÍTULO II

De las Autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal

Artículo 114. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;
- II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;
- III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;
- IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;
- V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;
- VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley;

- VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;
- VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;
- IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y
- X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

Artículo 115. Corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal:

- I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta Ley;
- II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley;
- III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios, y
- V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta Ley y otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 116. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas, municipios y del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

- I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y modalidades;
- II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta Ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas;
- III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y manifestaciones;
- IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley y en su prevención;
- V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:
 - a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta Ley;
 - b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;
 - c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;
 - d) Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan los fenómenos delictivos tipificados en esta Ley, así como difundir su contenido;
 - e) Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones de la sociedad civil y privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta Ley y los demás establecidos en otros ordenamientos.

- VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:
- Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia,
 - Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento, y
 - Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.
- VII. El gobierno de cada entidad federativa, el Distrito Federal, los ayuntamientos y las jefaturas delegacionales podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta Ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

CAPÍTULO III

De la Reglamentación del Programa

Artículo 117. La Procuraduría será competente para la elaboración de un programa confidencial, en los términos de la Ley de la materia, sujeto a criterios estrictos de admisión, que puede ofrecer cambio de identidad y reubicación nacional e internacional, después de la evaluación de la amenaza sobre su vida y el grado de riesgo que le represente el crimen organizado.

Artículo 118. Todos los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas se mantendrán estrictamente confidenciales, incluyendo los documentos que se entreguen como justificantes o comprobantes deben ser tratados con este criterio, excepto mediante orden de la autoridad responsable del Programa Federal de Protección o por orden excepcional de tribunal competente.

El Centro federal de Protección a Personas deberá contar con una base de datos independiente para el registro de sus operaciones, con el objeto de garantizar los más altos niveles de seguridad y confidencialidad, que deberá contar con la capacidad de rastrear e identificar cualquier intento no autorizado para extraer información del sistema, en los términos de la normatividad aplicable.

Para garantizar la confidencialidad, se establecerán medidas altamente profesionales para la selección y reclutamiento del personal del Centro, quien deberá cumplir con los más altos requisitos de certificación y de esa manera prevenir la divulgación de la información relacionada con las normas y procedimientos de trabajo, el personal del programa, el paradero o la identidad de las víctimas y testigos de los delitos previstos en esta Ley.

Artículo 119. El Programa, deberá contemplar, como mínimo, las siguientes medidas:

- Criterios estrictos de admisión, incluyendo una evaluación del riesgo para la población que puede significar brindar protección y reubicación a delincuentes o personas con antecedentes penales;
- Convenio de admisión, subrayando las obligaciones de las personas que soliciten ser admitidos;
- Procedimientos y sanciones para el caso de que el convenio sea violado por los participantes;
- Procedimientos en casos en que se divulgue la información confidencial de los participantes en el programa y sanciones por la divulgación no autorizada de dicha información;
- Protección de los derechos de los terceros, incluyendo el cumplimiento de las deudas contraídas por las víctimas y testigos y cualquier acreedor alimentario no reubicado y el derecho a visitas.

Artículo 120. Para que una persona califique en este Programa, tendrá que cumplir con los siguientes requisitos:

- Su testimonio debe ser crucial para el éxito del procedimiento penal y que dicha información no se pueda obtener de ninguna otra forma;
- Tener un perfil psicológico que demuestre capacidad para respetar las reglas y las restricciones impuestas por el Programa;
- Consentimiento informado de los solicitantes;
- La autoridad responsable deberá explicar las medidas que deberán tomarse y las limitaciones a su vida personal que, de ser aceptadas en el Programa estarán en la obligación de cumplir, así como que la aceptación obliga a la persona a respetar todas las reglas y medidas de protección emprendidas, debiéndose abstener de poner en peligro la seguridad del Programa;

- V. Evaluación de las necesidades que permita tomar una decisión válida e informada, que deberá considerar:
- a) El nivel de amenaza a la vida de la persona solicitante o sus familiares en primer grado, que deberá ser amenaza de muerte;
 - b) Capacidad de adaptarse y resistir altos grados de estrés por encontrarse alejadas de las personas que conocen y aisladas de los lugares a los que están habituadas;
 - c) Que su participación en el procedimiento penal sea indispensable para el desmantelamiento de organizaciones de la delincuencia organizada;
 - d) Situación familiar, incluyendo, estado civil, dependientes protegidos y no protegidos, antecedentes penales del solicitante y su cónyuge.

Durante el proceso de evaluación se deberán proporcionar medidas provisionales de protección asegurándose que las víctimas no estén en el mismo lugar que los testigos.

Artículo 121. El cambio de identidad es una medida excepcional que consiste en la creación de un nuevo perfil personal, ocultando la identidad original en los términos que disponga la ley de la materia.

El cambio de identidad se aplicará sólo cuando la amenaza a la vida no se pueda evitar mediante la reubicación temporal u otras medidas.

La autoridad responsable podrá decidir cuándo emitir la nueva identidad, pero procurará hacerlo una vez que se haya concluido el proceso penal.

Artículo 122. Las personas solicitantes o admitidas podrán ser rechazadas o dadas de baja del Programa por las siguientes circunstancias:

- I. Rechazo injustificable a participar en el procedimiento penal;
- II. Rechazo a aceptar los planes y condiciones de su reubicación;
- III. Incumplimiento de reglas, condiciones y obligaciones adquiridas lo que puede afectar significativamente la protección brindada;
- IV. Retiro voluntario del Programa.

CAPÍTULO IV

Del Financiamiento a la Prevención, Sanción y Erradicación de los Delitos Previstos en esta Ley y de la Asistencia y Protección a las Víctimas, Ofendidos y Testigos

Artículo 123. El Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones de sus respectivas leyes de ingresos y decretos de egresos que resulten aplicables, concurrirán en el financiamiento de la prevención, sanción y erradicación de los delitos previstos en esta Ley y de los servicios para la asistencia y protección a las víctimas y ofendidos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa, no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades previstas en esta Ley en la propia entidad.

Los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal prestarán todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, la Auditoría Superior de la Federación verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Artículo 124. Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerán lo conducente para que cada ayuntamiento y demarcación territorial reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que estén a su cargo.

Artículo 125. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos anteriores, el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal, tomarán en cuenta el carácter prioritario de la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas de este delito, para la seguridad nacional.

Artículo 126. 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, y contará como mínimo con un coordinador general, Fiscales, Ministerios Públicos y policías ministeriales especializados, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su efectiva operación. Esta Coordinación General se integrará con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función, de conformidad con lo establecido en la normatividad respectiva.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2007.

Tercero.- La implementación del presente decreto será con cargo a los respectivos presupuestos aprobados en las instancias de los tres órdenes de gobierno obligados a cumplir con lo establecido en el presente.

Cuarto.- El Ejecutivo Federal contará con 90 días a partir de la publicación de esta Ley para emitir el Reglamento de la misma.

Quinto.- El Ejecutivo Federal contará con 60 días para modificar o adaptar el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, con las disposiciones de esta Ley.

Sexto.- La Procuraduría General de la República y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal, contarán con un término improrrogable de 90 días para la instalación y puesta en marcha de la Coordinación Especializada y las Fiscalías a que se refiere la presente Ley.

Séptimo.- La Secretaría de Gobernación garantizará la continuidad en el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, como lo ha hecho hasta la fecha, invitando a participar a los nuevos integrantes que esta Ley establece en un término perentorio de 60 días, para darle continuidad a los trabajos de dicha Comisión, debiendo realizar las modificaciones necesarias para dar cumplimiento con este ordenamiento jurídico.

Octavo.- La Secretaría de Gobernación deberá emitir los lineamientos para la vigilancia y monitoreo de los anuncios clasificados en un plazo no mayor a 90 días hábiles posteriores a la publicación de este Decreto.

Noveno.- La presente Ley deroga los delitos objeto de la misma, en el Código Penal Federal y Leyes Federales.

Décimo.- Los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a la presente Ley.

Décimo Primero.- Las disposiciones relativas a los delitos a que se refiere esta Ley previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales locales vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Así mismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos.

Décimo Segundo.- En los lugares en que se encuentre en vigor el Sistema Procesal Penal Acusatorio, de conformidad con el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional publicado el día 18 de junio de 2008, se aplicará las reglas previstas para la investigación de los delitos objeto de la presente Ley.

Décimo Tercero.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá publicar los lineamientos mínimos señalados en los artículos 56 y 57 en un plazo no mayor a 240 días naturales tras la publicación de este Decreto.

Décimo Cuarto. Las procuradurías de las entidades federativas deberán crear y operar fiscalías especializadas para la investigación de las conductas previstas en esta Ley, que contarán con Ministerios Públicos y policías especializados, los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Estas unidades se integrarán con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función.

Las procuradurías de las entidades federativas y el Distrito Federal capacitarán a su personal en materia de planeación de investigación.

Para ingresar y permanecer en las fiscalías especializadas en la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley será necesario cumplir con los requisitos previstos en el artículo transitorio anterior.

Las Fiscalías Especializadas de investigación, en el ámbito de sus competencias, tendrán las facultades que se señalan en el artículo transitorio anterior para la Coordinación General de la Procuraduría.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 2o., fracción VI de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. a V. ...

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.

VII. ...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 194, fracción XVI del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194. ...

I. a XV. ...

XVI. Los previstos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles;

XVII. y XVIII. ...

...

Artículo Cuarto. Se reforman los artículos 85, fracción II y 205 bis, primer párrafo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 85. No se concederá la libertad preparatoria a:

I. ...

II. Delitos en Materia de Trata de Personas contenidos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;

III. y IV. ...

...

Artículo 205-Bis. Serán imprescriptibles las sanciones señaladas en los artículos 200, 201 y 204. Asimismo, las sanciones señaladas en dichos artículos se aumentarán al doble de la que corresponda cuando el autor tuviere para con la víctima, alguna de las siguientes relaciones:

a) a j). ...

...

...

...

Artículo Quinto. Se reforman los artículos 50 Bis y 50 Ter, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 50 Bis. En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada de conformidad con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de la Policía Federal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o 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, según corresponda.

Artículo 50 Ter. Cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas, sea formulada en los términos previstos en las legislaciones locales, por el titular del Ministerio Público de alguna entidad federativa, exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos, privación ilegal de la libertad, secuestro o esclavitud, trata de personas o explotación, previstos en el Código Penal Federal, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o 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, respectivamente, o sus equivalentes en las legislaciones penales locales.

...

...

...

...

...

...

Artículo Sexto. Se reforma el artículo 129 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 129. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, que promueva la colaboración y participación ciudadana.

Para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadana en general.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D. F., a 27 de abril de 2012.- Sen. **Jose Gonzalez Morfin**, Presidente.- Dip. **Guadalupe Acosta Naranjo**, Presidente.- Sen. **Renan Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Dip. **Laura Arizmendi Campos**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a trece de junio de dos mil doce.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero**.- Rúbrica.

Anexo IX

El 11 de enero de 2007 el prestigioso diario *Reforma* publicó en primera plana un titular que llamó la atención de las autoridades: "Regentea ex espía prostitución VIP". La nota - firmada por Alejandro Pairone, corresponsal en Argentina - revelaba la globalización de las redes de tratantes y su acceso al poder político y judicial:

Buenos Aires.- "Un ex espía de la dictadura militar argentina domina la prostitución VIP en Cancún y Playa del Carmen gracias a una red de protección de funcionarios públicos", denunció su ex abogado. El ex agente de inteligencia argentino Raúl Luis Martins Coggiola vive en México con el permiso de residencia vencido.

El argentino actualmente es responsable de The One, en Cancún, y Maxim, de Playa del Carmen, en los que unas 150 mujeres ejercen la prostitución de manera cercana al semiesclavismo, según acusa el ex abogado de Martins en México y Argentina, Claudio Lifschitz.

El abogado aseguró a *Reforma* que los mejores clientes de Martins son narcotraficantes, empresarios y políticos de Quintana Roo, que visitan sus locales o solicitan les sean enviadas jovencitas para fiestas en mansiones, yates o cruceros.

"Martins se ufana de tener en su handy [celular] los números personales del delegado de la PGR en Cancún [Pedro Ramírez], porque está bajo el ala protectora del poderoso empresario Isaac Hamui, de quien me dijo que era socio del ex gobernador Joaquín Hendricks", señaló el abogado.

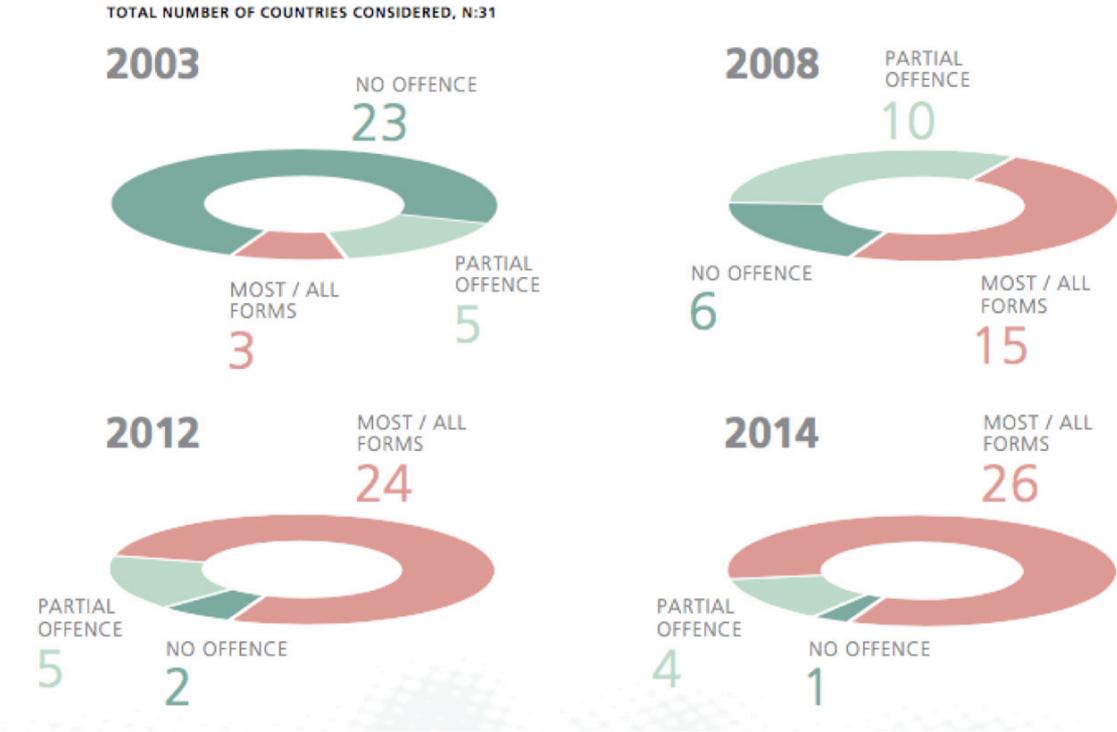
Lifschitz afirmó que el actual gobernador, Félix González Canto, mantiene la protección que el ex mandatario Joaquín Hendricks le daba a The One para que sea el único prostíbulo de la zona hotelera.

"Siempre se ha especulado que los dueños del The One tienen protección estatal y municipal. Supuestamente, con el nuevo gobernador ya no tienen esa protección, pero no los han tocado", dijo Raúl Poveda, apoderado del Plaza 21, lugar adonde siempre se ha pretendido reubicar los centros nocturnos de Cancún. *Reforma* consultó y confirmó con las autoridades locales, que pidieron permanecer en el anonimato, la protección que recibe el megocio argentino.

Fuente: Lydia Cacho, *Esclavas del poder: un viaje al corazón de la trata sexual de niñas y mujeres en el mundo*, México, Grijalbo, 2013, pp. 136-137.

Anexo X

Evolución histórica de la legislación en América 2003 - 2004



Fuente: UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, Viena, United Nations Publication, 2014, p.76.

Anexo XI

Lista de ONG en México que hasta 2010 realizaban trabajos para la prevención y asistencia de víctimas de *trata*

<i>Núm.</i>	<i>Nombre de la organización</i>
1	Fundación Casa Alianza México, I.A.P.
2	Mujer Contemporánea, A.C.
3	Una Puerta a la Esperanza, A.C.
4	Sin Violencia, A.C.
5	Asesoría, Capacitación y Asistencia en Salud, A.C.
6	Centro de Apoyo Opciones Dignas, A.C.
7	Centro de Orientación y Protección a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, A.C.
8	Fundación "Luz y Esperanza", A.C.
9	Nuevas Opciones de Vida, A.C.
10	Mujeres Solidarias Acción Social de La Laguna, A.C.
11	Casa de las Mercedes, I.A.P.
12	Fortaleza, Centro Integral de Atención a la Mujer, I.A.P.
13	Fundación Diarq, I.A.P.
14	Fundación Vive 100% Mujer
15	Formación de la Joven Guanajuatense, A.C.
16	En Familia Rompamos el Silencio, A.C.
17	Refugio Santa Fe, A.C.
18	Alternativas Pacificas, A.C.
19	Grupo de Mujeres 8 de Marzo, A.C.
20	Coordinación General de Apoyo al Desarrollo Municipal (CADEM).
21	Voluntarias Vicentinas de Querétaro
22	Centro Integral de Atención a las Mujeres, A.C.
23	Otra Oportunidad, A.C.
24	Unidas por la Paz, A.C.
25	Por el Valor de la Mujer, A.C.
26	Fundación de Servicio Social de Apizaco, A.C.
27	Movimiento de Asistencia a la Mujer Veracruzana, A.C.
28	Acción Popular Integración Social, Fundación para la Equidad, A.C.
29	Fundación Mamá Cuca, A.C.
30	Patronato para el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar en Mexicali
31	Refugio "Más Dulce que la Miel"
32	Por la Superación de la Mujer, A.C.
33	Casa de Restauración "El Arca", A.C.
34	Por el Gusto de Saber
35	Fundación para el Desarrollo de los Objetivos del Milenio, A.C.
36	Con Decisión Mujeres por Morelos, A.C.
37	Consejo Ciudadano para el Seguimiento a la Función Pública del Estado de Oaxaca
38	Matetera Ba, A.C.

- 39 Programa de Desarrollo Social y Comunitario Sembradores, A.C.
- 40 Fundación Daywalka México, A.C.
- 41 Dimensión Pastoral de Movilidad Humana
- 42 Infancia Común, A.C.
- 43 Fundación Infancia, A.C.
- 44 Centro de Apoyo y Capacitación para las Empleadas del Hogar (CACEH)
- 45 Frontera con Justicia
- 46 Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova", A.C.
- 47 Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C.
- 48 Sin Fronteras, I.A.P.
- 49 Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS)
- 50 Fundación Unidas para Ayudar, A.C.
- 51 Centro Terapéutico de Apoyo a la Mujer, A.C.
- 52 Centro de Apoyo al Trabajador Migrante
- 53 Manos Unidas para el Desarrollo, A.C.
- 54 Cáritas Hermanos Indígenas y Migrantes, A.C.
- 55 Ayuda Integral al Niño Desprotegido (AINDAC)
- 56 Centro de Desarrollo Integral y Atención a la Violencia Intrafamiliar (CIAVI)
- 57 De Mujer a Mujer
- 58 Armonía
- 59 Casa Padre Eudes Formación de la Joven Guanajuatense, A.C., El Buen Pastor
- 60 Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres, A.C.
- 61 La Esperanza, I.A.P.
- 62 Casa de la Mujer "Eulalia Guzmán Barrón", A.C.
- 63 Casa Hogar "El Caracol"
- 64 Ednica
- 65 Ciudad del Niño "Don Bosco"
- 66 Albergue "Los Pinos"

- 67 Casa Hogar Estancia de María, Centro de Capacitación, Orientación y Apoyo a la Mujer
 - 68 Eugénesis
 - 69 Fundación Niños del Planeta, A.C.
 - 70 Refugio Heidi-Pedro
 - 71 Mairos Don Bosco
 - 72 Movimiento de Apoyo al Menor Abandonado (MAMA), A.C.
 - 73 Albergue Infantil de Irapuato
 - 74 Mese Vasco de Quiroga, I.A.P.
 - 75 Asociación Mexicana Pro Niñez y Juventud
 - 76 Ayuda y Solidaridad con las Niñas, I.A.P.
 - 77 Fundación de Apoyo Infantil
 - 78 Programa Niños de la Calle-Visión Mundial
 - 79 Instituto Poblano de Readaptación (Ipoderac)
 - 80 Movimiento de Apoyo al Niño Trabajador y de la Calle (Matraca)
 - 81 Centro de Apoyo al Niño de la Calle (Canica)
 - 82 Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.
 - 83 Espacios de Desarrollo Integral (EDIAC)
 - 84 Casa del Migrante en Tijuana
 - 85 Casa del Migrante en Nuevo Laredo
 - 86 Albergue Belén en Tapachula
 - 87 Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATW- LAC)
 - 88 Centro de Acogida "Las Golondrinas", A.C.
 - 89 Corredor Bilateral, A.C.
 - 90 Centro de la Mujer, Baja California
 - 91 Agencia Familiar Binacional (Afabi), A.C.
 - 92 Casa YMCA, A.C.
 - 93 Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. (ADIVAC)
 - 94 Mujeres en Atención a Víctimas, A.C. (Muavi)
-

Fuente: Rodolfo Casillas R (Coord.), *Aspectos Sociales y Culturales de la Trata de Personas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, pp. 326-329.