

LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN EN LOS DELITOS MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

Julieta Fernández Márquez

Metodología del artículo

Este artículo es elaborado por la Comisión Especial contra la Trata de Personas de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de su Presidencia, la cual lo elabora a partir de información obtenida mediante reuniones de trabajo, informes publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reuniones con organizaciones no gubernamentales e internacionales, otros informes publicados, artículos periodísticos, y estudios académicos.

La trata de personas es un fenómeno que ha evolucionado en el ámbito jurídico a partir del siglo pasado, ya que este fenómeno ha sido objeto de varios tratados internacionales aprobados durante el siglo XX, la cual fue consolidada con el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949.

De acuerdo con el Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México es considerado un país de origen, tránsito y destino, para los delitos en materia de la trata de personas, no existen datos con los cuales se puedan estimar el número real de víctimas de trata de personas, el cual es una de las primeras problemáticas para hacer frente al combate a la trata de personas. Es preciso advertir que otra de las problemáticas es la inexistencia de un diagnóstico focalizado para detectar las posibles víctimas de trata de personas.

Las bajas tasas de denuncia no son un problema exclusivo de la trata de personas en México. El número de víctimas de trata de personas identificadas en el plano internacional es mucho menor que el de víctimas posibles, las cuales se han llegado a estimar en millones. Según estimaciones de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Iniciativa Global de las Naciones Unidas

para la Lucha contra la Trata de Personas (UN.GIFT, por su siglas en inglés)¹ los casos de trata de personas en los cuales las víctimas cruzan fronteras internacionales asciende a más de 500,000. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo en el 2009, considera que en 2005 había 2.4 millones de personas en posible situación de trata de personas con fines de explotación laboral, de éstas: 217,000 se encuentran en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, se señala en el diagnóstico que no todos los casos en los que se reportan víctimas resultan en un proceso penal, un juicio o una condena. Por ejemplo, en 2010 fueron identificadas 33,113 víctimas, pero solo hubo 6,017 juicios y nada más se registraron 3,619 condenas internacionales. Dadas las dificultades para identificar víctimas de trata de personas, es necesario complementar las estadísticas sobre incidencia del delito de trata de personas con estadísticas sobre actividad delictiva en general y con otros indicadores de contexto.²

Las víctimas de la trata de personas, son aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, la existencia de factores económicos como falta de empleo, falta de alternativas laborales y pobreza; factores sociales como desastres naturales, violencia sociopolítica, violencia intrafamiliar; factores culturales, como bajo nivel educativo, valores sociales, y desconocimiento de los reales alcances de la trata; factores psicológicos como la baja autoestima, antecedentes de maltratos, antecedentes de abuso sexual y antecedentes delictivos, hacen de México un campo fértil para que se multipliquen las víctimas de trata nacional e internacional.

Al analizar los factores que influyen para la escasa denuncia, el desconocimiento de que algunas formas de explotación están sancionadas, la revictimización y la corrupción generan la impunidad en los delitos de trata de personas. Capturar delincuentes y la recuperación de víctimas de trata y con ello repararlas integralmente constituye un largo y complejo proceso, por lo anterior se considera que la prevención es la clave para la erradicación de la trata de personas en México.

En las Directrices para la Prevención del Delito, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se define como un concepto que comprende: las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad.³

La prevención tiene dos momentos, el primero es adaptar políticas públicas suficientes y efectivas para prevenir, y en un segundo momento a través del deber de debida diligencia al conocer las denuncias de los hechos ilícitos, y con ello prevenir la comisión de los delitos materia de trata de personas en el territorio nacional.

¹ OSCE y UN.GIFT, *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*, 2010.

² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, México, 2014, p. 44.

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito*, Nueva York, 2011, p. 9.

Conviene subrayar, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió el 20 de octubre de 2016 la primera sentencia en materia de trata de personas, con la cual se desarrolla jurisprudencia en el tema, y en la misma se determina la prevención como un deber que tienen los Estados, frente a este tipo de delitos que vulneran los derechos humanos de las personas.

Por otro lado, en el 13o. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal celebrado en Doha, se determinó que los Estados deben aprobar políticas y programas nacionales amplios e inclusivos en materia de prevención del delito y justicia penal, de conformidad con las obligaciones del derecho internacional y tomando en consideración las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.⁴

Bajo la premisa de no permitir que ninguna persona sea vulnerada en sus derechos humanos, a través de la prevención, se debe anticipar en el quehacer gubernamental para evitar la consumación y comisión de los delitos materia de trata de personas. Es importante realizar políticas, acciones y planes preventivos dirigidos a la raíz del problema de la trata de personas, para que a través de esa prevención la vulnerabilidad que padece la sociedad mexicana sea erradicada de facto.

El tratado internacional especializado sobre la trata de personas, es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante “Protocolo de Palermo”) del año 2000. En el cual se establecen los estándares mínimos que debe contener el tema preventivo en cada uno de los Estados que han ratificado el Protocolo Palermo. En el mismo, se establece la obligación de los Estados Parte a adoptar medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación.

Mientras que en la legislación nacional existe 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, en adelante Ley General en la materia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2012, a través de la misma se logró un avance significativo en el tema preventivo ya que en los artículos 6, 88 fracciones II, III, IV y V, 89 fracciones I, VI, X y XV, 91, 92 fracciones III y VII, 94, 98, 99, 100, 101, 107 fracciones V, VII, VIII y X, 109, 110 y 116, ya que se establecen obligaciones de hacer para el Estado en el tema preventivo.

De los cuales se destaca la obligación de la elaboración de un Programa Nacional que deberá incluir las estrategias y políticas del Estado mexicano en materia de prevención, protección y asistencia, y persecución. Sin embargo, al analizar el

⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Proyecto de Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas”, abril de 2015, p. 3.

Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014–2018 se detectó que la prevención que se ha realizado antes del 2013 ha sido insuficiente para combatir el delito de la trata de personas, ya que alarmantemente aún persiste en la sociedad el desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades. Aunado a lo anterior, la capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención es insuficiente y no se cuenta con la especialización que se requiere para detectar e identificar la posible comisión de alguno de los delitos en materia de trata de personas, en sectores como salud, educativo, laboral, seguridad pública, migratorio, turístico, comunicación, transportes, desarrollo social, por mencionar algunos.⁵

Dentro del Programa Nacional, se estableció como uno de los objetivos primordiales el prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo. A través de diversas líneas de acción se establece el desarrollo de programas educativos, difusión de los riesgos y consecuencias de la trata, así como material informativo, implementación de campañas informativas, la generación de programas de capacitación dirigidos a servidores públicos. Aunado a lo anterior, la trata de personas ha emitido dos informes de logros⁶ relativos a los años 2014 y 2015, de los cuales se desprende que el mayor avance en el tema de prevención ha sido la capacitación de servidores públicos. Es importante reconocer que en la Administración Pública es valioso que se profundice en el conocimiento de los servidores públicos en temas tan complejos como lo es la trata de personas, sin embargo, el tema de preventivo, debe ir más allá de simples capacitaciones. En el informe de logros 2015,⁷ en el tema de prevención se evalúa a través de un indicador respecto al porcentaje de los servidores públicos que han sido capacitados en el tema de trata de personas, el cual refleja la insuficiencia con la cual se ha tomado la prevención de la trata de personas.

Por otro lado, en el mismo informe de logros se menciona la realización de foros en el tema de trata, sin embargo, resaltando que las posibles víctimas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, muchas veces se encuentran imposibilitados para asistir a dichos foros, por ello es importante llevar la prevención de este flagelo a los sectores más vulnerables de la población.

En las políticas, los programas y demás medidas que se adopten para la prevención de los delitos en materia de trata de personas, puede lograrse con la cooperación de organizaciones no gubernamentales, y otros sectores de la sociedad. La

⁵ Secretaría de Gobernación, 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. México.

⁶ Secretaría de Gobernación, Logros 2015 del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. México.

⁷ *Ibid.*, p. 7

prevención debe apoyarse de otros agentes para dar una cobertura total y especializado en el tema y llegar a más población dentro y fuera del país.

Los datos que se señalarán respecto a los factores de riesgo del país, son tomadas de un Informe elaborado por diversas Organizaciones No Gubernamentales.⁸ Resulta preocupante que el gobierno no realice esfuerzos para la elaboración de diagnósticos en un tema tan relevante y que dañe directamente la dignidad de las víctimas.

Uno de los grandes aportes de este Informe es poder identificar focos rojos municipales y sectores de explotación por región. Comprender la vulnerabilidad en la que algunas personas se encuentran permite observar el fenómeno de la trata desde una visión menos internacional y muchos más local.⁹ Lo cual es elemental para la prevención que debe prevalecer y necesita el país, los obligados a realizar la prevención en la trata de personas, en el Estado mexicano, deben actualizar sus bases de datos allegándose de información internacional y nacional del tema que les compete para poder emitir políticas públicas y programas que repercutan a los grupos vulnerables a los que se dirigen, para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La región norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.¹⁰ En esta región ha existido presencia marcada del crimen organizado que capta personas, generalmente migrantes, para fines delictivos, entre los que destacan la siembra de droga como lo marcan los casos de Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California y Coahuila.

En este caso, la importancia que toma la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para interceptar el transporte donde llevan los cargamentos de droga y con ello las víctimas que están siendo trasladadas a otros países o estados para ser explotadas. La falta de protocolos de actuación, hacen visible la insuficiencia preventiva que existe en el sector de cruce fronteras.

La Secretaría de Relaciones Exteriores a través de las representaciones consulares en el extranjero, puede prevenir a los migrantes mexicanos cuando se presume la existencia de explotación laboral en otros países.

Los usos y costumbres en poblaciones indígenas y personas migrantes son un factor clave para la vulneración de derechos; en ese sentido, es muy complicado distinguir una situación que en apariencia es normal, de una que está directamente vinculada a la trata. Por ejemplo, es recurrente la venta de personas con fines de explotación sexual por parte de sus parejas y/o padrotes.

⁸ Hispanics in Philanthropy, Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Trata de Personas en México.

⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

En este tema la Secretaría de Educación Pública a través de sus módulos de prevención para los distintos ciclos escolares, puede comenzar a modificar patrones culturales tan arraigados en el país y visibilizar que la trata de personas como un delito que se manifiesta a través de diversas modalidades de explotación. La deserción escolar, es muy importante que la Secretaría de Educación realice acciones tendientes a disminuirla, y que el asistir a la escuela, implica que no tengan tiempo para dedicarse a alguna actividad laboral, con lo cual, también se frena la explotación laboral infantil.

Por otro lado, se observó que existe una feminización en el tema de trata de personas el cual está encasillado en la explotación sexual y prostitución forzada por los numerosos casos de violencias y feminicidios. El Instituto Nacional de las Mujeres para el caso de violencia, debe encargarse de las necesidades específicas para que no se llegue a la comisión del delito de trata de personas por la propia familia. Así como la importancia que se tiene en la perspectiva de género para dejar de co-sificar a las mujeres, y se consideren como personas que tienen derechos humanos y estos deben ser respetados.

Se ubican problemáticas de casos de personas indígenas y rurales jornaleras de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Guanajuato que van a trabajar a los campos agrícolas. Así mismo la normalización en la región respecto a que las personas migrantes no reciben salarios dignos y justos, presume que han sido objeto de trata, asimismo se cree que son enganchados para el trabajo forzoso y prostitución forzada del crimen organizado.¹¹

En este aspecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe realizar las inspecciones a los centros de trabajo, para prevenir y detectar oportunamente el delito. Y a partir de ello, se pueda denunciar por parte de la autoridad los hechos ilícitos que se realice la inspección y con ello, realizar los protocolos de atención para que se pueda detectar lo que hay detrás de la explotación.

La Secretaría de Desarrollo Social a través de la aplicación de modelos que permitan combatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social, tan presente los pueblos indígenas y zonas rurales del territorio mexicano.

Desafortunadamente, las mujeres y niñas son el segmento de la población más explotado para el comercio sexual y la servidumbre forzada. Por otro lado, la población migrante en situación de tránsito es ubicada en algunos casos en actividades ilícitas, prostitución y servidumbre forzada, así como también para la mendicidad.¹²

Para el delito de mendicidad ajena y servidumbre forzada, es importante las acciones que debe realizar el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para la protección y detección de los menores de edad que se encuentran en estas situaciones.

¹¹ *Ibid.*, p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 24.

También, a través de esta institución, se debe denunciar cuando se encuentren frente a una situación de trata de personas y con ello llamar a los padres de los menores para que asuman su responsabilidad parental, ya que ellos son los depositarios de los derechos de la niñez.

La región centro está conformada por la Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Estado de México, Michoacán e Hidalgo. Las condiciones de mayor vulnerabilidad en esta región son la escolaridad trunca, madres adolescentes, mujeres migrantes viajando con niños y mujeres indígenas. También se advierte que incrementa el riesgo el abandono de los padres hacia los hijos, la falta de oportunidad laborales para los jóvenes y el uso de alcohol y drogas que lleva a muchos jóvenes a vincularse con delincuencia organizada.¹³ La Secretaría de Educación Pública tiene una gran obligación a través de sus módulos de prevención en cuanto a la prevención del uso de drogas y alcohol y con ello evitar la vinculación con la delincuencia organizada que ha tomado a muchas Entidades Federativas del país, asimismo, la Procuraduría General de la República a través de sus programas de prevención del delito de trata de personas, con la finalidad de fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social, que tanto falta en los delitos de la delincuencia organizada.

La región Sur está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero.¹⁴

La marginación y pobreza en la Región Sur hace que la población sea más proclive a caer en algún engaño vinculado a la trata. La población indígena, cuya presencia es importante para la venta de productos a destajo, de artesanías y en servicio doméstico es una constante bien identificada y que coloca a estas personas en situaciones de trata para el trabajo forzoso y la servidumbre. En las comunidades indígenas, los padres con frecuencia ofertan a sus hijas menores y mayores de edad como damas de compañía o para el matrimonio servil. La importancia de la Secretaría de Educación Pública en estos sectores de la población es elemental para prevenir la comisión de los delitos, por parte de los victimarios y de las futuras víctimas.

De lo anterior se desprende que el sector turístico influye en la invisibilidad de la trata de personas en algunos Estados, con lo cual es indispensable que la Secretaría de Turismo diseñe programas para desalentar el turismo sexual y la creación de campañas fuera y dentro del país para prevenir los delitos en materia de trata de personas.

Al estar en presencia de un país multicultural y diverso en cuanto a usos y costumbres, generan fenómenos complejos de ser erradicados, sin embargo, para que la prevención en la trata de personas sea una realidad se deben destinar recursos y estudios especializados y focalizados en cada uno de los estados y municipios. Es imprescindible que en las políticas, acciones y programas preventivos que se realicen para nuestro país se deben actualizar y buscar diferentes metas, de acuerdo a la

¹³ *Ibid.*, p. 30.

¹⁴ *Ibid.*, p. 36.

Entidad Federativa en la que nos encontremos y con ello reforzar las actividades a las que se encuentran constreñidas las dependencias de la Administración Pública para el combate de la trata de personas.

El Estado mexicano, para el año 2016 a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), promovió una campaña nacional de concientización en aeropuertos y terminales de autobuses, y realizó sesiones de capacitación y concientización contra la trata de personas para una variedad de audiencias. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social publicó un protocolo de inspección para su uso en centros federales de empleo con actividades agrícolas que incluía el requisito de identificar a las víctimas de trabajo forzoso y denunciar esos crímenes a las autoridades correspondientes. La Secretaría de Turismo instituyó un nuevo programa (“Código de Conducta”) para prevenir la trata en el sector de viajes y turismo el cual fue firmado por 692 actores diversos: agencias de viajes, hoteles, restaurantes, guías turísticas, centros de capacitación y proveedores de transporte. Asimismo, distribuyó materiales de sensibilización dirigidos a “prevenir y reducir la demanda de servicios o productos que implicaran explotación sexual de niños y niñas en destinos turísticos”. Por solo hacer mención a algunas acciones que fueron tomadas en cuenta para determinar un aumento de esfuerzos por parte del gobierno mexicano en materia de prevención, de acuerdo con el Informe sobre Trata de Personas 2017 del Departamento de Estado de EE.UU., relativa a las acciones gubernamentales de 187 países llevadas a cabo entre el 1 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017. De lo anterior, podemos establecer que la materia preventiva ha dado inicio en el país en diversos sectores que influyen para que la trata de personas perdure en la sociedad, es claro que los esfuerzos gubernamentales no han sido suficientes, pero se reconoce que México ha aumentado sus acciones en materia preventiva para hacer frente a la trata de personas.

Para concluir, es importante mencionar que la prevención, tanto en el gobierno federal, estatal y municipal debe dirigirse a un auditorio previamente estudiado para que la misma repercute tanto a probables victimarios, víctimas y consumidores, ya que en nuestro país que ha sido clasificado como un Estado de origen, tránsito y destino en la trata de personas, sumando las características específicas de cada uno de los estados, es sustancial que la creación de las acciones, políticas y programas preventivos sean creadas para determinados grupos vulnerables, y las mismas sean permanentes, dado que ya se demostró a través de este artículo que la diversidad del fenómeno de trata de personas en el país dificulta que los esfuerzos por parte del Estado repercutan en pequeños sectores de la población.

Es imprescindible mencionar que, a partir 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, se ha logrado instalar una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas para que dirija una Política de Estado en materia de prevención para este flagelo, así como dotar de obligaciones a los integrantes y participantes de la Comisión Intersecretarial para que en el ámbito de sus competencia se garantice la

prevención que se necesita en el país para erradicar la trata de personas que ha lastimado a una cantidad indeterminada de la sociedad mexicana.

Bibliografía

- Catedra Extraordinaria de Trata de Personas de la Universidad Nacional Autónoma de México, “Síntesis del Informe sobre Trata de Personas 2017 del Departamento de Estado de los EE.UU. de Norteamérica y señalamientos más relevantes para México”, julio 2017, disponible en http://investigacion.politicas.unam.mx/catedratrata/wp-content/uploads/2017/02/Señalamientos-relevantes-TIP-Report-2017_07-07-17.pdf
- Comisión Interamericana de Mujeres, “Trata de personas: aspectos básicos”, mayo 2006, disponible en <https://oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf
- Hispanics in Philanthropy, Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Trata de Personas en México, disponible en https://issuu.com/hi-online/docs/informe_-_trata_de_personas_en_mexico
- Las víctimas de estos delitos 2014–2018, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México, México, 2014, disponible en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito, Nueva York, 2011, disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, “Proyecto de Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas”, abril de 2015.
- Secretaría de Gobernación, Logros 2015 del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014–2018, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59257/Logros_2015_PvsTrata.pdf
- _____, Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014–2018, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343079&fecha=30/04/2014