

LA LEY GENERAL VIGENTE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS: NO SANCIONA A LOS VERDADEROS TRATANTES, CASTIGA INOCENTES Y DESPROTEGE VÍCTIMAS

Adriana Dávila Fernández

Ineficacia de la ley general vigente contra la trata de personas

Durante cinco años el Senado de la República ha hecho un trabajo de estudio y análisis serio para reformar la ley en materia de trata de personas, y perfeccionar los tipos penales, las bases para las políticas públicas de prevención del delito y atención a víctimas, así como la debida coordinación de las autoridades responsables en la materia.

Dichas propuestas de reforma, son respaldadas o cuentan con la opinión favorable de distintas instituciones como la Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, el informe anual del Departamento de Estado de Estados Unidos, por mencionar algunos; sin embargo, se encuentran en la llamada “congeladora legislativa” de la Cámara de Diputados.

No obstante el Senado tuvo incontables reuniones técnicas de trabajo con las Comisiones responsables de dictaminar en Cámara de Diputados, así como con los distintos Grupos Parlamentarios y órganos de gobierno de su colegisladora, en las cuales se discutió suficientemente la necesidad de la reforma, y aún llegando a un dictamen en sentido positivo de las Comisiones responsables del turno; el proyecto se “congeló” argumentado, a través de una rueda de prensa, por parte del Dip. César Camacho Quiroz Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, que si bien hay la conciencia de que se necesitan las reformas, estas no urgen porque bien o mal contamos con un ordenamiento en la materia que ha tenido resultados favorables.

Por ello, resulta cuestionable la defensa mediática, más que técnica, que se ha hecho a los resultados deficientes de la ley vigente en materia de trata de personas, en lo que se refiere principalmente al ejercicio efectivo y protección de los derechos humanos, en cuanto a la sanción y atención a víctimas.

En primer lugar, señalar que es insostenible decir que México avanza eficazmente contra la trata de personas con el simple argumento de que en todo el país se han emitido más de 600 sentencias, señaladas en el informe 2015 de 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.

Más allá de la numeraria y de la veracidad de la misma, lo cierto es que el trabajo de procuración y administración de justicia, así como la atención a víctimas en nuestro país es cuestionado por instancias y organizaciones nacionales e internacionales.

La realidad indica que no solo se violan derechos humanos con la comisión del delito, sino por la ineficacia y falta de transparencia de la actuación de las autoridades responsables.

Así por ejemplo, tratándose de procuración de justicia, es de observar que un gran número de los operativos realizados, sobre todo en las entidades que reportan el mayor número de sentencias como lo son la Ciudad de México, el Estado de México y Chiapas por mencionar algunos, se detienen a personas de clase trabajadora que no tienen que ver con la cadena delictiva, como: meseros, bailarinas, garroteros y otras personas, que son sometidas a procesos injustos o son amenazadas para falsear declaraciones y acusar a compañeros, o bien para hacerse pasar por víctimas, siendo violentados en todo momento en sus derechos humanos.

Al respecto, los últimos tres reportes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos,¹ señalan que si bien el Estado mexicano ha reportado incremento en las sentencias relacionadas con la trata de personas, las estadísticas de identificación de víctimas y operativos nos son confiables y no queda claro cuántas de estas sentencias se dieron por el delito de trata como lo define la ley internacional.

También el estudio “Consecuencias invisibles del rescate. El caso del *Table Dance*”, del Colectivo contra la TDP, A. C., señala el impacto que tienen las estrategias del combatir a la trata de personas en los mercados sexuales de la Ciudad de México, así como las consecuencias de muchas de las personas involucradas en los giros o negocios no regulados o mal regulados, que normalmente terminan en una violación de derechos humanos.

Por su parte el Diagnóstico Nacional Sobre la Situación de Trata de Personas en México, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que de acuerdo con la ley vigente en México se persiguen los delitos en materia de trata de personas, más no el de trata y destaca que aunque esto seguramente se traducirá en un aumento considerable de sentencias condenatorias, no necesariamente se estará procesando a tratantes, de conformidad con el Protocolo de Palermo.²

¹ Departamento de Estado de Estados Unidos. México, *Reporte de Trata de Personas*, disponible en <http://spanish.mexico.usembassy.gov>

² UNODC, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, 2014, pp. 34-36.

Asimismo, el “Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,³ advierte que el número de sentencias es muy reducido. Es claro en señalar que el número de sentencias en materia de trata de personas obedece a diversos factores, entre ellos: el desconocimiento del delito contenido en la ley o la confusión del delito con otros por parte de los operadores de la norma, concretamente de ministerios públicos.

Entonces, la pregunta es ¿qué resultados en materia de sanción del delito de trata de personas tenemos en nuestro país?

Lo cierto es que hoy, la ley general en materia de trata de personas no previene, no sanciona correctamente el delito de trata de personas ni garantiza una atención integral y efectiva a las víctimas.

Otro aspecto importante que se debe corregir, es la mala conceptualización del delito de trata de personas, para incluir los tres elementos que señala la norma internacional: conducta (lo que se hace), medio (cómo se hace) y fin (lo que se va a hacer), para distinguir claramente lo que es la trata de personas de otros delitos y entonces proteger efectivamente a quienes son víctimas o potenciales víctimas, pues no tener certeza ni claridad en la norma va en contra del respeto y garantía de los derechos humanos.

En tal sentido, la ONU ha establecido, a través de distintos ordenamientos internacionales y documentos de consulta y orientación sobre cómo redactar el delito de trata, como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).

Apenas el año pasado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil* resolvió la responsabilidad del Estado brasileño por la violación del derecho humano a no ser sometido a esclavitud y trata de personas.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, sin duda es emblemática en razón de que es la primera vez que ese órgano resuelve sobre la obligación de estatal de protección y sanción en materia de esclavitud y trata de personas.

En esta sentencia, que es vinculatoria para el Estado mexicano, la Corte entrañó la consistencia del concepto de trata de personas después de hacer una exhaustiva reflexión, tal y como lo hizo el Senado de la República en México, con base en diversos tratados internacionales, en especial el Protocolo de Palermo, así como los criterios de los mecanismos especiales de las Naciones Unidas, en coincidencia con los criterios de distintas resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico Sobre la Situación de la Trata de Personas en México*, 2014.

De esa forma, para efectos del artículo 6.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la trata de personas debe entenderse como: “i) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; ii) 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”.

También en agosto de este año, el Parlamento Latinoamericano llevó a cabo la *Reunión Conjunta de la Comisión Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado con la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano* los días 18 y 19 de agosto de 2017, en la ciudad de Panamá, Panamá.

En la mencionada reunión se discutió y aprobó la Ley Modelo contra la Trata de Personas en el Marco de la Seguridad Ciudadana y de la Protección de los Derechos Humanos, alineándose a los conceptos contenidos en el Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Dicha determinación se tomó para combatir eficazmente este delito transnacional en la región, además de que es un instrumento legal para que los congresos de los 23 países adheridos a este Parlamento lo adapten a sus leyes, entre ellos México.

Por eso la ley vigente debe ser reformada y dejar de ser una farsa que solo crea la ilusión de combatir el delito de trata de personas. Es obligación del Estado mexicano alinearse no solo al sistema internacional de derechos humanos, sino al interamericano y sancionar verdaderamente el delito de trata de personas y dejar de permitir que haya confusión en el delito y que siga creciendo el número de víctimas que no reciben justicia.

Ahora me referiré a las cifras oficiales con las que cuenta México, de acuerdo con la ley general en la materia, 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, tiene entre sus facultades, además de elaborar el Programa Nacional, elaborar un informe anual de los resultados del Programa Nacional con la información que reciba de todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno.

Es de lo anterior que dicha Comisión Intersecretarial, es responsable de generar la información que permita conocer el estado que guarda la prevención, la sanción y la atención a las víctimas del delito trata de personas y sus fines. De conformidad con la ley general en la materia, dicha Comisión Intersecretarial es presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación y la secretaria técnica de la misma será ocupada por la persona titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de dicha dependencia.

Es entonces, la Secretaría de Gobernación la instancia responsable del contenido y publicidad del informe anual de dicha Comisión Intersecretarial, mismo que se ha llevado a cabo del 2013 al 2015 de manera formal, porque hay que destacar que a la fecha no se ha publicado el informe correspondiente al año 2016.

Específicamente al último informe de la Comisión Intersecretarial, es decir, del 2015, mismo que fue publicado de manera muy discreta hasta diciembre del 2016 y que, en razón a mis facultades reglamentarias como Senadora de la República, y presidenta de la Comisión Contra la Trata de Personas, analice y evalúe con el único objetivo de cotejar, comparar y analizar la información aportada para conocer los avances reales y eficaces en la lucha contra el terrible delito de trata de personas y sus fines, en cumplimiento de la ley en la materia.⁴

Lo que se observó en el análisis que llevó a cabo la presidencia de la Comisión Contra la Trata en el Senado, fue en primer lugar, que la información que contiene no toma en cuenta el Programa Nacional Contra la Trata de personas 2014-2018 en sus cuatro objetivos específicos, además de que se trata de un informe cuantitativo y no cualitativo lo que no permite ver con claridad los avances en la materia.

El informe de la Intersecretarial contiene innumerables inconsistencias que van desde errores de dedo, hasta disparidad y diferencia de cifras entre la información recibida e incluso con la que ésta misma reporto a la Auditoría Superior de la Federación, que impiden medir con eficacia la prevención, sanción y atención a las víctimas.

Así pues, en materia de prevención únicamente se reportan datos sobre capacitación, sensibilización y difusión, pero no se hace una depuración de las acciones reportadas, es decir, muchas instancias tanto de la federación como de las entidades, reportaron talleres o cursos de capacitación de servidores públicos que no son específicos en la materia, y se enfocan a los derechos humanos en general o en materia de género, que si bien, son de gran importancia, no cumplen con el objetivo del Plan respecto de generar políticas públicas que busquen alertar a la población sobre las características y modalidades de la trata de personas (fines).

Tampoco se reporta o se distinguen los programas de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización *permanentes* para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

Otro aspecto que no se refleja es el número de campañas permanentes dentro y fuera del país para prevenir el delito.

Pero más allá de la falta de reporte de aspectos específicos contemplados en el Programa Nacional, lo cierto es que la ley general en la materia, es muy clara al señalar obligaciones específicas para distintas autoridades para prevenir el delito, tales como la atención, protección y asistencia a las víctimas, que es un rubro de gran importancia en el tema de trata de personas; no obstante el informe, además de señalar los distintos lineamientos, protocolos y modelos diseñados y publicitados

⁴ Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/presentacion.pdf

por la propia Comisión Intersecretarial para armonizar políticas y acciones en la materia, lo cual es un gran esfuerzo y avance, no reporta cuántas dependencias de los distintos órdenes de gobierno los han implementado o cuántas cuentan con sus propios protocolos y la medición de sus resultados.

Asimismo, el informe únicamente se concreta a informar el número de víctimas atendidas, cuántas de estas se rescataron en operativos, cuántas se canalizaron y cuántas más asistieron por su propio pie. Aunque en un ejercicio de confronta de datos proporcionados en el mismo informe, la cifras no coinciden ni en el número de víctimas atendidas ni en el número de servicios recibidos. Lo anterior, es muy grave, pues no se puede dimensionar el número de personas que son o fueron víctimas del delito.

Otro tema lamentable es que en muy pocos casos se reporta el fin de explotación de la trata a la que las víctimas fueron sometidas. Así tampoco, se detalla que autoridad o dependencia derivó a cada víctima.

Sobre las sentencias, el informe señala que recibió el 100% de las sentencias reportadas, pero en un ejercicio de transparencia en el que se le solicitaron las mismas, nunca se entregaron las sentencias reportadas en el informe de la Intersecretarial. De acuerdo con la información que entregó la Secretaría de Gobernación (SEGOB) vía transparencia, la Intersecretarial reportó sentencias que no puede acreditar y solo en dos de estas, se aplicó el artículo 10 (que es el relativo al delito de trata de personas). Además si los mismos datos se comparan con la información recibida por una servidora, se reporta una diferencia de 100 sentencias reportadas que no se tiene registro.

Asimismo, resulta relevante el hecho de que el informe no refleja datos en materia de delincuencia organizada, restándole importancia a un tema relevante, ignorando que también es un delito de carácter transnacional.

Lo antes señalado, refleja solo de manera general la lamentable realidad con respecto a la rendición de cuentas que el Estado mexicano, a través de la Comisión Intersecretarial, incumple en materia de trata de personas.

Finalmente, señalar el 5o. Informe de Gobierno 2016-2017 de la Administración Pública Federal, en el que los indicadores que reportan son acumulados de 2013 a la fecha (cuando el Programa Nacional es de 2014 al 2018) por lo que no es claro respecto a los logros avances y cumplimientos, no solo del programa, sino de la propia ley de la materia en relación con el año que se informa.

Lo anterior, solo nos permite llevar a la reflexión o cuestionamiento sobre si se trata de únicamente de una simulación o de la falta de interés política sobre un tema grave que impacta anualmente a miles de personas, principalmente mujeres, niñas y niños y que hoy por hoy solo se ha tomado como bandera de intereses político electorales o económicos de pequeños sectores de la sociedad civil organizada que ha encontrado en un tema tan grave su forma de vida.