

PERSPECTIVAS DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA EN PROTECCIÓN, PREVENCIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Arun Kumar Acharya
Armando Moctezuma Suarez

Introducción

La trata de personas es un comercio inhumano sumamente lucrativo, con escasos o nulos riesgos para los líderes de los grupos criminales y es conocido como la “Esclavitud humana moderna”. Según una estimación por parte de Organización Internacional de Trabajo (OIT, 2012), actualmente cerca de 20.9 millones de personas se encuentran en condiciones de diferentes tipos de explotación. Sin embargo, según el Global Slavery Index 2016, hoy día cerca de 46 millones de personas son víctimas de esclavitud moderna, la cual representa 0.6 por ciento de la población humana del mundo. La trata de personas, especialmente de mujeres, niñas y niños afecta a cada país y cada región del mundo. Por tal razón, el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, lo clasificó como una afrenta y una plaga mundial llevada a cabo globalmente con una impunidad casi absoluta, acarreado, en muchos casos, sanciones menos severas que las estipuladas para el tráfico de drogas (Zimmerman *et al.*, 2008).

El modo de operación del fenómeno se encuentra caracterizado por la movilización forzada y la explotación de los individuos en diversas formas, la cual se vale de una amplia variedad de medios para lograr dicho propósito (ver cuadro 1). Especialmente a partir de la última década, la trata ha cobrado particular interés por organismos mundiales, así como por los gobiernos de los Estado-nación, lo cual se cristalizó en el año 2000 con la publicación del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, mejor conocido como el Protocolo de Palermo. El protocolo contiene la definición más comúnmente aceptada de trata de personas, así como las principales obligaciones y lineamientos de los países firmantes para hacer frente a la problemática, debiendo como mínimo: brindar atención integral a las víctimas para procurar su rehabilitación y su reinserción social; disponer de políticas preventivas del fenó-

meno, principalmente por medio de campañas informativas y de difusión, así como el abatimiento de los factores estructurales que ponen a las personas en condiciones de vulnerabilidad y; perseguir y castigar el delito, debiendo crear para ese propósito las leyes necesarias.

Cuadro 1 Componentes de la trata de personas

<i>Acciones/Proceso</i>	<i>Medios</i>	<i>Fin o propósito</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Captación • Transporte • Traslado • Acogida • Recepción 	<ul style="list-style-type: none"> • Amenaza • Uso de la fuerza • Coacción, • Rapto, • Fraude • Engaño • Abuso de poder • Abuso de una situación de vulnerabilidad • Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra 	<ul style="list-style-type: none"> • Prostitución u otras formas de explotación sexual • Trabajos y servicios forzados • Esclavitud y prácticas similares • Servidumbre involuntaria • Extracción de órganos

FUENTE: Acharya A., 2015

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

De esta forma, se encuentra que algunos de los derechos humanos involucrados en la trata de personas, ya sea porque son violados directamente, o por encontrarse vulnerables aun cuando las víctimas son rescatadas, son (Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization, 2011):

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

A nivel mundial, entre los años 2012 y 2014, se detectaron 63,251 en 106 países (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016). Reportes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito¹ (2014:13) indican que el 53% de las víctimas fueron sometidas a explotación sexual, el 40% se ubicaron en trabajos forzados, 7% a otras formas de explotación y únicamente el 0.3% para extracción de órganos. Por otra parte, la prevalencia de ciertos tipos de explotación se diferencia de acuerdo con las distintas regiones. En África, Medio Oriente, Europa y Asia Central se han detectado víctimas principalmente para la explotación sexual. En Asia del Este, Sur de Asia y Pacífico predomina la trata con fines de explotación laboral. Por lo que respecta al continente americano, tanto la explotación sexual como el trabajo forzado participan de forma prácticamente igualitaria. Debe señalarse que a nivel global se ha detectado un aumento de la trata de personas con fines de explotación laboral, ya que si en 2007 representaba un 32% de las víctimas encontradas para el año 2011 aumentó hasta representar el 40% (United Nations Office On Drugs And Crime, 2014).

En el caso de México, según el *Trafficking in persons report* (U.S. Department of State, 2014), nuestro país representa un lugar de origen, tránsito y destino, donde las mujeres, menores de edad, indígenas, discapacitados, migrantes y miembros de la comunidad LGBT² son los más vulnerables. En este mismo informe se apunta a la explotación sexual como la forma más extensa de trata de personas, aunque reconoce la existencia de casos donde la explotación laboral ha tomado lugar. En cuan-

¹ UNODOC por sus siglas en inglés.

² Lesbiana, Gay, Bisexual y Transexual.

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

Sin embargo, la dinámica de la trata de personas en México obedece más bien al desarrollo de forma interna, es decir, los casos de víctimas transnacionales son menores comparados con los casos de trata interna (Acharya, 2009). Al mismo tiempo, la mayoría de los casos documentados refieren a mujeres explotadas sexualmente, aunque en últimos años otras formas de explotación se han visibilizado donde, por ejemplo, en junio de 2013 en el estado de Jalisco se rescataron a 275 personas originarias de diversos puntos del país, las cuales habían sido engañadas mediante ofertas de trabajo como recolectores en campos agrícolas. Sin embargo, al llegar al destino fueron sometidos a laborar en condiciones de explotación y bajo una estricta vigilancia que les impedía dejar el lugar (CNN México, 2013).

Considerando la importancia de este tema, en el año 2015, Naciones Unidas incluyó a la trata de personas como uno de los asuntos prioritarios en el marco de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dichos objetivos se proponen cambiar el curso del siglo XXI, abordando retos fundamentales como la pobreza, la desigualdad y la igualdad de género, donde se han incluido objetivos y metas para la eliminación de la esclavitud, trata de personas, el trabajo forzoso y el trabajo infantil para el año 2030. Esto obedece al Objetivo 5 sobre Igualdad de Género en su meta 2 donde se plantea “Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. Así también, para el Objetivo 8 sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico en su meta 7 establece “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”. Al mismo tiempo el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas en su meta 2 indica “Poner fin al maltrato infantil, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños”.

La ratificación de tanto el Protocolo de Palermo, así como de los ODS por parte del gobierno mexicano, suponen un compromiso por erradicar la problemática. Al mismo tiempo, el deber de los Estado-nación de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, los obliga a brindar protección a las víctimas de trata de personas, así como a impartir justicia y administrar castigo a quienes cometen dicho crimen (Global Alliance Against Trafficking in Women, 2001).

Relación entre trata, tráfico y explotación de personas

Distintas investigaciones estudian la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, la forma en cómo el tráfico de migrantes se convierte en trata de personas y, cómo estos fenómenos van estrechamente relacionados entre sí. Comúnmente, los términos de trata, tráfico y explotación son confundidos entre sí, tomándose como sinónimos, por lo cual se vuelve necesario diferenciar la trata de personas, el tráfico de personas y la explotación de personas y así poder ampliar el panorama analítico, observando tres fenómenos que por sí mismos contienen una complejidad adversa y preocupante para todos los países del mundo.

La teoría y la praxis sobre el fenómeno han establecido que en varios casos se pueden dar por separado a pesar de las similitudes que presentan. Por ejemplo, una trabajadora doméstica, puede tener indicadores que establezcan que es víctima de explotación laboral, como horarios excesivos de trabajo y no precisamente haber sido tratada y ni siquiera ser migrante. En ese sentido, la explotación, la trata y el tráfico se convierten en una problemática compleja a definir, tomando una importancia prioritaria que debe ser entendida y atendida por el Estado mexicano a fin de que protejan los derechos humanos.

Bajo este panorama, se debe destacar que el fenómeno de explotación resulta como un elemento generalizable, en donde todo tipo de trata de personas se puede incluir. Sin embargo, en el caso del tráfico de personas se debe observar que solo bajo ciertos elementos se puede entrar en la categoría de explotación y bajo otros se puede entender que existen elementos de explotación para fines de trata. La distinción de estos tres conceptos es fundamental para el diseño, implementación y mantenimiento de políticas públicas integrales para cada uno y en su conjunto. A continuación, se hace una clasificación de los principales elementos de estos tres fenómenos:

Tabla 1: Principales elementos distintivos de trata, tráfico y explotación de personas

Núm.	Trata	Tráfico	Explotación
1	Existe un tratante y/o una red tratantes.	Existe un traficante y/o una red de traficantes que ayuda a desplazarse de una frontera a otra.	Existe un victimario(s) y/o un sistema de explotación que condiciona a la víctima a una situación de explotación.
2	El contacto se da bajo engaño y/o abuso, y/o coacción.	El migrante establece contacto directo y voluntario con el traficante (pollero o coyote).	El contacto ocurre por medio de una coacción, pero no necesariamente hubo engaño.
3	Este fenómeno ocurre contra el consentimiento de la persona.	Este fenómeno ocurre con el consentimiento de la persona.	Este fenómeno puede ocurrir con o sin el consentimiento de la persona.

Núm.	Trata	Tráfico	Explotación
4	Puede darse dentro o fuera de un país, el cruce de fronteras no es necesario.	Implica siempre el cruce de alguna frontera.	Puede darse dentro o fuera de un país, el cruce de fronteras no es necesario.
5	Existe una compraventa de la persona.	No existe una compraventa de la persona.	No necesariamente hubo una compraventa de la persona.
6	El dinero para el traslado no es un factor importante, sino engañar y someter a la persona que la condicione a ser explotada.	El dinero es un factor intrínseco en el traslado.	No necesariamente hubo traslado de un lugar a otro, por ende, las víctimas no necesariamente son migrantes.
7	Todas las víctimas de trata padecen explotación, pero no necesariamente de tráfico.	Todas las víctimas de tráfico pueden o no padecer explotación, así como pueden caer o no en una condición de trata.	Dentro de las víctimas de explotación se encuentran los grupos de todos los tipos de trata y algunos grupos del tráfico de personas.

FUENTE: elaboración propia.

La trata de personas en México

En el año 2016 el *Global Slavery Index* estimó que alrededor de 376,800 personas en México viven en la condición de esclavitud moderna ocupando el lugar 36 en el mundo (Walk Free Foundation, 2016). Así mismo, el Human Trafficking Report (2016) dada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, señala a México como un país de destino, tránsito y origen en materia de trata de personas, donde las mujeres, personas menores de edad, indígenas, discapacitados, migrantes y miembros de la comunidad LGBT son los más vulnerables. Sin embargo, la dinámica de la trata de personas en México obedece más bien al desarrollo de forma interna, es decir, los casos de víctimas transnacionales son menores comparados con los casos de trata interna. Al mismo tiempo, la mayoría de las víctimas son mujeres explotadas sexualmente (USDS, 2016). En este sentido, Acharya y Stevaneto (2005) estiman que cada año 10,000 mujeres y niñas son traficadas en México a ciudades como Cancún, Acapulco, Ciudad Juárez, Monterrey y la Ciudad de México.

Por otra parte, la explotación sexual comercial de mujeres mexicanas persiste desde México hacia Estados Unidos y Canadá. Nuestra investigación señala que cada año acerca de 5,000 mujeres, niñas y niños son trasladados por parte de redes de trata hacia Estados Unidos y Canadá (Acharya, *et al.*, 2017). También se observa que las ciudades de Monterrey, Reynosa y Nuevo Laredo han incrementado sus flujos tanto de tráfico como de trata, expandiendo la oferta de personas tratadas para los consumidores en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos, convirtiendo a esta zona en un “triángulo rojo”, aprovechando la infraestructura carretera que conecta directamente a estas ciudades. Además, la ciudad de Tenancingo, Tlax-

cala es conocida como “capital de la trata de mujeres” en el mundo, donde el estilo de vida del “padrote” se encuentra fuertemente anclado, y la base económica se basa en engañar a mujeres y niñas en una relación afectiva para posteriormente ser explotadas sexualmente en diversos puntos del territorio nacional y en Estados Unidos.

La trata de personas es un fenómeno multicausal, la cual afecta principalmente a mujeres y niñas de diferentes edades. A lo largo de nuestra investigación (Acharya, *et al.*, 2016, Acharya, 2010, Acharya y Bryson, 2015) hemos podido observar que alrededor de 70 a 75 por ciento de las víctimas de trata en México son menores de 18 años. Existen mujeres o niñas de 11 o 12 años quienes fueron engañadas y captadas en redes de trata. Además, cuanto a entorno familiar, al igual que en el estudio de Le Goff y Lothar Weiss (2011) se observa que la mayoría de las víctimas de trata en México provienen de familias marginadas, pobres, y que empujaron a la mujer a migrar o aceptar las falsas promesas de los tratantes. Asimismo, se ha observado que muchas de estas víctimas han sufrido agresiones físicas, verbales y/o sexuales por parte de algún miembro de su familia, han enfrentado la separación de sus padres, donde la desintegración de las familias o el abandono total o parcial han fomentado condiciones en la mujer para que sea víctima de la trata en México (Acharya, 2010, Acharya y Bryson, 2015). En términos generales, se puede comprender que la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas y niños en México es un problema social que afecta a todos los sectores del país, donde miles de mujeres diariamente viven condiciones inhumanas y son explotadas, vendidas, revendidas una y otra vez.

Chuang (2006) señala que los gobiernos deben ver a la trata de personas como un problema donde la migración, la pobreza, la discriminación y la violencia de género están involucradas; es más bien definido como una cuestión de “ley y orden” y se requiere de acciones gubernamentales que nos acerquen más a la justicia. Así mismo, diversas agencias internacionales como la *Office of the High Commissioner for Human Rights* y la *International Labour Organization*, señalan que es importante evaluar el desempeño de las políticas encaminadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales entre otros, tanto a corto como largo plazo, para determinar la efectividad y eficiencia del gobierno para reducir los factores de vulnerabilidad para ser víctima de trata de personas, así como de otros fenómenos que afectan la formación de sociedades equitativas, justas y sustentables.

Al mismo tiempo el Departamento de Estados de los Estados Unidos (2016) afirma que la trata de personas es un crimen hacia la humanidad y es deber de los gobiernos impartir justicia y administrar castigo a quienes cometen dicho crimen y establecer políticas integrales en el marco de prevención, procuración de justicia y protección a las víctimas. Considerando la discusión anterior en la presente investigación hemos evaluado y analizado el cumplimiento de la ley e implementación de políticas públicas en materia de trata de personas en las 32 entidades federativas de México.

Metodología

La presente investigación de trata de personas en México se enmarca en el periodo 2011–2016. Es importante mencionar que este estudio surge del proyecto de CO-NACYT: “Mujeres invisibles y victimización sexual: Discriminación y Estigmatización contra las mujeres víctimas de trata en México” con clave CB-2013/223023. El esfuerzo de presente investigación es analizar y dar a conocer un panorama general de la situación de trata de personas en el país a partir de los avances de la aplicación de la ley y políticas públicas para la construcción de un Índice del Cumplimiento del Marco Normativo (ICUMAN). En ese sentido, para el presente estudio se ha utilizado un análisis cualitativo de los marcos normativos de las entidades federativas para hacer frente al fenómeno de la trata de personas, construyéndose un índice con base en el cumplimiento de los estados con sus legislaciones.

Análisis de marcos normativos y políticas públicas para la elaboración del Índice del Cumplimiento del Marco Normativo (ICUMAN)

La política pública es un elemento esencial para la comprensión del fenómeno de trata de personas. Aguilar Villanueva (2000) la define como una serie de acciones estructuradas de forma intencional y causal con el fin de generar un escenario o resultado deseable para la sociedad; estas acciones se llevan a cabo por un gobierno legítimo o en asociación con otros entes sociales. Podemos entonces afirmar que, la política pública representa la respuesta gubernamental a un asunto o problemática, el cual se ha determinado como de interés público y como tal merece de la atención, acciones, planes y presupuestos públicos con el fin de resolver o, por lo menos contener, el asunto seleccionado. En dirección paralela, Merino (2010) caracteriza a las políticas públicas como una expresión o ejercicio de poder, dado que invariablemente una política pública supone la intervención del Estado por medio de su apéndice de gobierno; es también un asunto del espacio público, donde las decisiones tomadas se deben justificar por su contribución al bien común; y por último esta es también una afirmación de valores en la medida que la política pública supone una previa selección de problemas de orden público así como de sus soluciones general, pero no siempre y necesariamente, congruentes entre sí.

La necesidad de congruencia y el impacto y consecuencias de la política pública en la sociedad demandan, entonces, la tarea del análisis de esta forma de intervención del Estado. El análisis de la política pública es por tanto actividad política y social; posee una responsabilidad moral e intelectual ya que afecta la vida de las personas al tiempo que involucra un gran número de actores, desde los propios analistas hasta grupos convergentes o divergentes en la forma de hacer el análisis y los intereses presentes (Bardach, 1998).

Llevar a cabo la tarea del análisis de la política pública requiere de un marco o enfoque del cual se desprenda el método, las técnicas y herramientas a utilizar. Para

el caso de un fenómeno tan complejo como el de la trata de personas, el cual tiene la particularidad de suceder en la clandestinidad y cuya población tiene como una de sus principales características ser oculta, los métodos anclados en la econometría y los análisis de costo eficiencia presentan serias limitaciones al momento de buscar ser aplicados, ya que requieren de información objetiva y concreta, la cual resulta inexistente, limitada o de difícil acceso en una problemática como la abordada en este análisis. Por tanto, el marco que viene a complementar el análisis para la política de trata será aquel por el cual se compruebe la afinidad entre la realidad social del problema y las políticas públicas originadas a partir de la definición gubernamental del problema.

La metodología planteada, busca poner en contraste la congruencia de los marcos jurídicos de las entidades federativas para atender el problema de la trata de personas con respecto a los estándares internacionales y la forma en la cual el fenómeno que busca resolver se desenvuelve. Para este propósito, se explora la manera en la cual se define la trata de personas en el marco jurídico de la entidad, haciendo hincapié en su apego a la definición internacionalmente aceptada contenida en el Protocolo de Palermo. Seguidamente se revisan los lineamientos de la política de trata de personas contenidos en el mismo. Finalmente, se comprueba el nivel de compromiso con el cumplimiento de la ley en materia de trata de personas de cada entidad con los tres principales aspectos de lo que se determina debe ser una política integral para este asunto, los cuales son, a saber, la protección a la víctima, la prevención del delito y, la procuración de justicia y persecución del delito.

Con el propósito de facilitar la lectura de la información, se dispone a continuación la estructura de la narrativa para los aspectos del análisis del estatus legal y su cumplimiento. Para el Marco Jurídico Estatal para atender la trata de personas se cubren las siguientes características:

- Entidad federativa
 - Cuenta o no cuenta con una ley particular referente a la trata de personas
 - Otro documento donde se encuentre contemplado el fenómeno, preferiblemente el código penal³
 - Fecha(s) de publicación
- Estructura de la definición de trata de personas⁴
 - Acciones
 - Medios
 - Fin
- Política general
 - Protección a la víctima

³ Se sugiere el código penal para efectos de observar si la entidad cumple al menos con el aspecto de prosecución, es decir que por lo menos se considere como delito.

⁴ Nivel de cumplimiento con la definición establecida en el Protocolo de Palermo.

- Prevención
- Procuración de justicia

En cuanto la Política Pública de la entidad para atender la trata de personas, se considera deben cumplir con lo mínimo siguiente:

- Protección a la víctima
 - Existencia de protocolo(s) de atención
 - Existencia de refugios/albergues
- Prevención
 - Existencia de campañas mediáticas de prevención y concientización del fenómeno
- Procuración de justicia
 - Cuenta con fiscalía especializada en la investigación de delitos de trata de personas

La determinación del nivel de compromiso con el cumplimiento del marco normativo para hacer frente al problema de la trata de personas obedece a los siguientes criterios:

<i>Niveles</i>	<i>Indicadores</i>
Nivel 1	<ul style="list-style-type: none"> • Implementa políticas públicas para la prevención, protección y procuración de justicia • Tenga una ley particular de trata de personas o contemple a la trata de personas en su código penal o haga una referencia a 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
Nivel 2	<ul style="list-style-type: none"> • Implementa por lo menos dos tipos de políticas públicas para atender la trata de personas • Tenga una ley particular de trata de personas o contemple a la trata de personas en su código penal o haga una referencia a 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
Nivel 3	<ul style="list-style-type: none"> • Implementa al menos un tipo de política pública para atender la trata de personas • Tenga una ley particular de trata de personas o contemple a la trata de personas en su código penal o haga una referencia a 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
Nivel 4	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de implementación de algún tipo de política pública para atender la trata de personas • Tenga una ley particular de trata de personas o contemple a la trata de personas en su código penal o haga una referencia a 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

FUENTE: elaboración propia.

Se debe recalcar que estos niveles obedecen a la calificación obtenida en los esfuerzos de cada entidad federativa para atender la situación recurrente de trata de personas. No indican, bajo ninguna circunstancia, el éxito en la erradicación del fenómeno o que este se presente en mayor o menor medida o que no se presente.

Resultados

La política pública para prevenir, sancionar y combatir la trata de personas en México

Con la intención de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos, se ha publicado una serie de leyes, tanto de orden federal como estatal, así como programas para operar la normatividad existente. La primera medida de orden legislativo posterior a la ratificación del Protocolo de Palermo fue la adición del artículo 207 al Código Penal de la Federación en marzo de 2007. Dicha disposición si bien encuadra con la definición de trata de personas establecida por la ONU no contempla la reparación del daño y la protección de la víctima. Por otro lado, la inclusión de la problemática primeramente en el código penal indica como la atención del gobierno surgió de forma inicial del reconocimiento de este como un crimen, así como de un compromiso internacional, más que como una problemática donde los derechos humanos se ven involucrados. Posteriormente, con la publicación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en noviembre del mismo año, el artículo 207 es derogado. Esta ley sería sustituida por la Ley General para Prevenir, Castigar y Erradicar los Delitos Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) en el año 2012, misma que fue reformada en el año 2014.

La operación y cumplimiento de la ley general ocurre con la publicación 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, por parte del gobierno federal en abril del año 2014. El programa contiene los objetivos, estrategias, líneas de acción y métricas de evaluación de la política de trata de personas en México (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Objetivos e indicadores del PNPSMTTPPAVD 2014-2018

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo	Porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas
Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas	Porcentaje de entidades federativas que cuentan con un protocolo en materia de atención a víctimas de trata de personas.

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas	Porcentaje de consignaciones hechas por el delito de trata de personas
Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas	Porcentaje de avance en el diseño e implementación del sistema informático para integrar datos asociados a la trata de personas

FUENTE: Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014–2018, SEGOB, 2014: 18.

Del mismo modo, las entidades federativas han, en mayor o menor grado, llevado a cabo acciones para cumplir con el compromiso de atender el fenómeno de la trata de personas. Estas acciones abarcan tanto la publicación de leyes como la implementación de políticas públicas de protección y asistencia a las víctimas, la prevención del fenómeno y/o la persecución y castigo del delito. Por tal motivo, es también en el orden estatal donde la acción gubernamental se ha quedado mayormente rezagada,

En consecuencia, en función de la obligatoriedad de atender el fenómeno de la trata de personas, que se vuelve necesario analizar a acción gubernamental con el fin de mejorar las políticas públicas en sus tres áreas: protección y asistencia a la víctima, prevención del fenómeno y, persecución del delito y procuración de justicia, asegurando así el cumplimiento de las entidades federativas para con la protección de los derechos humanos.

El análisis en la materia de Marco Jurídico Estatal y la Política Pública de las entidades para atender la trata de personas, muestra un panorama casi homogéneo, donde solo Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua no cuentan con una ley particular para atender el fenómeno de trata de personas ni tampoco contemplan la conducta en su código penal. Otros estados, como Baja California Sur, Campeche e Hidalgo, si bien no cuentan con una ley específica en la materia, sí encuadran a la trata de personas en su código penal como un delito como lo muestra la tabla 3. El resto de las 26 entidades federativas cuentan con una ley de trata de personas, en ocasiones complementado con el código penal. De estas 26 entidades, solo 19 cuentan con un marco normativo que pueda considerarse integral para hacer frente al problema de la trata de personas, es decir, se contemplan legislativamente la protección y asistencia a la víctima, la prevención del delito y, la persecución del delito y la procuración de justicia.

Tabla 3. Aspectos de la política pública en materia de trata de personas contemplados en las legislaciones locales

Entidad	Prevención del delito	Protección a la víctima	Procuración de justicia
Aguascalientes			
Baja California	✓	✓	
Baja California Sur			✓
Campeche			✓
Chiapas			
Chihuahua			
Coahuila	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	
Ciudad de México	✓	✓	✓
Durango	✓	✓	
Edo. de México	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	✓
Hidalgo			✓
Jalisco	✓	✓	✓
Michoacán	✓	✓	✓
Morelos			✓
Nayarit	✓	✓	✓
Nuevo León	✓	✓	
Oaxaca	✓	✓	✓
Puebla	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	
Tlaxcala	✓	✓	✓
Veracruz	✓	✓	
Yucatán	✓	✓	✓
Zacatecas	✓	✓	✓

FUENTE: elaboración propia.

Debe señalarse al contenido de las leyes locales como uniforme en cuanto a una serie de características: a) todas contemplan la creación de organismos interinstitucionales que diseñen, implementen y evalúen la política de trata de personas; b) las disposiciones de protección a la víctima contemplan la proporción de atención integral a la salud, orientación jurídica, servicio social, albergue y/o refugio y oportunidades de empleo y capacitación con el fin de lograr la reintegración social; c) las disposiciones sobre prevención del delito se centran en la concientización de la población, en algunos casos se prevé la capacitación de la administración pública estatal y municipal y; d) en los casos donde se define la conducta delictuosa de trata de personas la tendencia es hacia apearse a las modalidades de explotación contenidas en la Ley General.

Ahora, para el desempeño en implementación de la política pública (ver tabla 4) de los estados se encuentra como:

- 65.62% cumplen con prevención del delito.
- 62.50% cumplen con proteger a la víctima.
- 59.37% cumplen con procuración de justicia.

Tabla 4. Aspectos de la política pública en materia de trata de personas cumplidos por las entidades federativas

Entidad	Prevención del delito	Protección a la víctima	Procuración de justicia
Aguascalientes			✓
Baja California			✓
Baja California Sur			
Campeche		✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓
Chihuahua	✓		
Coahuila	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	
Ciudad de México	✓	✓	✓
Durango		✓	
Edo. De México	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓
Guerrero	✓		
Hidalgo	✓	✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓
Michoacán	✓		✓

<i>Entidad</i>	<i>Prevención del delito</i>	<i>Protección a la víctima</i>	<i>Procuración de justicia</i>
Morelos			✓
Nayarit	✓		
Nuevo León			
Oaxaca	✓	✓	
Puebla	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	
Quintana Roo	✓	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	
Sinaloa		✓	✓
Sonora			
Tabasco	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓		✓
Tlaxcala	✓	✓	✓
Veracruz		✓	
Yucatán		✓	
Zacatecas	✓		✓

FUENTE: elaboración propia.

Así, la procuración de justicia es la actividad más abandonada por las entidades federativas al ser menos del 60% las que cuentan con una fiscalía o departamento especializado en la investigación del delito de trata de personas. La prevención del delito es la tarea más atendida, 65.62%, es decir, poco menos de las dos terceras partes de los estados han hecho alguna campaña mediática de concientización y visibilización del fenómeno. En lo respectivo a la protección de la víctima, solo el 62.50% cuentan con un albergue o refugio para las víctimas de trata de personas y/o cuentan con protocolos de atención para las víctimas.

En consecuencia, y partiendo de la integralidad de la política de trata de personas de las entidades federativas (ver tabla 5) se observa que:

- 34.37% entidades pertenecen a Nivel 1 es decir; implementan los tres tipos de política pública para atender la trata de personas
- 31.25% entidades pertenecen a Nivel 2 es decir; implementan dos de tres tipos de política pública para atender la trata de personas
- 21.87% entidades pertenecen a Nivel 3 es decir; implementan uno de tres tipos de política pública para atender la trata de personas
- 12.15% entidades pertenecen a Nivel 4 es decir; no implementan ninguno de los tres tipos de política pública para atender la trata de personas

Tabla 5. Clasificación de las entidades federativas conforme al Índice del Cumplimiento del Marco Normativo (ICUMAN)

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Chiapas	Campeche	Aguascalientes	Baja California Sur
Coahuila	Colima	Baja California	Nayarit
Ciudad de México	Guerrero	Chihuahua	Nuevo León
Edo de México	Michoacán	Durango	Sonora
Guanajuato	Oaxaca	Morelos	
Hidalgo	Querétaro	Veracruz	
Jalisco	San Luis Potosí	Yucatán	
Puebla	Sinaloa		
Quintana Roo	Tamaulipas		
Tabasco	Zacatecas		
Tlaxcala			

FUENTE: elaboración propia.

Como se puede notar, poco más de la tercera parte de los gobiernos estatales implementan una política integral de trata de personas, otra tercera parte solo implementan dos de tres acciones de lo considerado mínimo necesario en el Protocolo de Palermo y, la otra tercera parte ejecutan una o ninguna política pública.

Al observar los datos, llaman la atención la existencia de casos muy particulares, como Aguascalientes, Chihuahua y Chiapas, donde la falta de un marco jurídico especial sobre trata de personas no impide al ejecutivo estatal llevar a cabo políticas públicas para hacer frente al fenómeno. Así, Aguascalientes y Chihuahua cumplen con uno de los tres aspectos recomendados para una política integral, lo cual los coloca en el Nivel 3 de cumplimiento, mientras Chiapas cumple con los tres, siendo de esta forma clasificado en Nivel 1. Esto contrasta con los estados ubicados en el Nivel 4, Nuevo León, Sonora, Baja California Sur y Nayarit, donde si bien la trata de personas se contempla en el marco jurídico local, destaca la carencia de implementación de cualquier tipo de política pública. En consecuencia, la falta o existencia de una ley especial de trata no condiciona la implementación de políticas públicas en esa misma materia.

Así mismo, no existe una homogeneidad en la distribución geográfica de los estados por su clasificación, excepto en el centro del país, donde se localiza un *cluster* de entidades ubicadas en el Nivel 1, integrado por la Ciudad de México, el Estado de México, Puebla, Tlaxcala y Querétaro (ver la figura 1).

A la luz de los hallazgos de esta investigación se vuelve necesario que los estados:

- Hagan las adecuaciones necesarias en sus marcos legales de trata de personas para garantizar una política integral donde se contemple la protección de la víctima, la prevención del delito y la procuración de justicia
- Realizar diagnósticos del fenómeno que permitan identificar las particularidades del problema de cada entidad
- Realizar convenios de coordinación con entes públicos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada
- Poner en funcionamiento los órganos interinstitucionales de trata de personas para un efectivo diseño, implementación y evaluación de una política integral

Figura 1. Mapa de clasificación de las entidades federativas según el Índice del Cumplimiento del Marco Normativo (ICUMAN)



FUENTE: elaboración propia.

Conclusión

La trata de personas es un problema reconocido en la agenda política del país. La existencia de una ley, así como de un programa nacional respecto a este fenómeno es evidencia de la intención del gobierno por solucionar o por lo menos controlar una problemática identificada internacionalmente como un delito y como una forma de violación a los derechos humanos. Dentro de la dinámica internacional del fenómeno, México es identificado como un país de origen, tránsito y destino. Al observar el desarrollo interno de la problemática se observa como el hecho pre-

valece de forma generalizada en prácticamente todo el territorio nacional. Las entidades federativas, por su parte, han adoptado de manera prácticamente generalizada medidas en dos aspectos para hacer frente a la trata de personas: lo legislativo y, lo administrativo. En el primer aspecto los estados han emitido su propia ley local en materia de trata de personas o, por lo menos, encuadrado la conducta como un delito en el código penal local. Para el segundo aspecto, los gobiernos estatales llevan a cabo acciones planeadas e intencionadas, llamadas políticas públicas, para cumplir con la normatividad nacional y local en materia de trata de personas, es decir, a) proteger y asistir a las víctimas; b) prevenir el delito y; c) perseguir el delito y perseguir justicia, obligaciones provenientes del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido de forma más breve como Protocolo de Palermo, y el cual ha ratificado México. Sin embargo, dichas políticas públicas se aplican de forma parcializada por las 32 entidades federativas, lo cual representa un factor de riesgo en la protección de los derechos humanos.

Bibliografía

- ACHARYA, Arunkumar, *Una nueva forma de esclavitud humana: el tráfico de mujeres en México*. Monterrey, UANL, 2009.
- y Adriana SALAS STEVANATO, *Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género*, Estudios Feministas, vol. 13, núm. 3, 2005.
- y BRYSON C. Jennifer, *Trafficking of women and vulnerability to HIV/STI infection in urban Mexico*, Genus, vol, 70, núma. 2-3, DOI: 10.4402/genus-603, 2015.
- et al., *Perspectivas del tráfico de personas en México: un análisis de las entidades federativas*. Monterrey, UANL, 2017.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Estudio Introductorio”, en L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobiernos*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 15-72.
- BARDACH, E., *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *DECRETO por el que se expide de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, 2014.
- CHUANG, J., *Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2006, pp. 137-163.
- CNN-México, 12 de junio de 2013. Recuperado el 9 de marzo de 2015, consultado en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/06/12/autoridades-de-jalisco-rescatan-a-275-personas-que-eran-explotadas>

- Global Alliance Against Trafficking in Women, *Human Rights and Trafficking in Persons: a Handbook*. Bangkok, 2001.
- MERINO, M., “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en M. Merino y G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 27-60.
- Office of the high commissioner for human Rights; UN Refugee agency; United Nations Office on Drugs and Crime; International Labour Organization. *Joint UN Commentary on the EU Directive-A Human Rights-Based Approach*, 2011.
- International Labour Organization (ILO). *ILO global estimate of forced labour: results and methodology*, SAP-FL, Geneva Special Action Program to Combat Forced Labour (SAP-FL), 2012.
- Organización Internacional para las Migraciones, *La trata de personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. México, 2011.
- RIJKEN, C. y de VOLDER, *The European Union’s Struggle to realize a human rights-based approach to trafficking in human beings*. CONNECTICUT JOURNAL OF INT’L LAW, 2009.
- U. S. Department of State, *Trafficking in persons report*. Recuperado el 9 de marzo de 2015, consultado en http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/?utm_source=NEW+RESOURCE:+Trafficking+in+Persons+R, 2014.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Global report on trafficking in persons 2014*. Viena, 2014.
- , *Global report on trafficking in persons 2016*. Viena, United Nations Publications, 2016.
- Walk Free Foundation, *Global Slavery Index-2016*. Recuperado el 29 octubre 29 de 2016, consultado en <http://www.globalslaveryindex.org/>, 2016.
- ZIMMERMAN, Cathy, Mazedra Hossain, Katherine Yun, Vasil Gajdadziev, Natalia Guzun, Maria Tchomarova, Rosa Angela Ciarrocchi, Anna Johansson, Anna Kefurtova, Stefania Scodanibbio, Maria Nenetie Motus, Brenda Roche, Linda Morison y Charlotte Watts, *The health of trafficked women: a survey of women entering post-trafficking services in Europe*. American Journal of Public Health, 98, 2008.