

Diez años de lucha contra la trata de personas

Luisa Fernanda Tello Moreno *

Introducción

El término de trata de personas es utilizado desde hace una década para designar distintas actividades y conductas delictuosas con características de esclavismo que tienen en común la privación ilegal de la libertad de las personas y su explotación para distintos fines, generalmente sexuales y laborales. Dichas actividades pueden adoptar la modalidad de trabajo forzado; trabajo infantil o la participación de niños y niñas en conflictos armados; la servidumbre por deudas; la explotación sexual en sus distintos tipos, como prostitución forzada, pornografía y turismo sexual, y la venta de mujeres y niños o incluso de órganos humanos, entre otras.

El principal documento internacional a nivel universal para combatir este delito es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), derivado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Protocolo define a la trata de personas como:

La captación, transporte, traslado, acogida o 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.

Independientemente de la existencia de distintos acuerdos y programas a nivel regional sobre la materia, la adopción de este Protocolo ha permitido a la comunidad internacional contar con un convenio marco para enfrentar un delito que ha prosperado enormemente de manera conjunta con la globalización de las redes internacionales del crimen. Su adopción ha posibilitado e impulsado

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

el desarrollo de diferentes acciones con objeto de combatir la trata de personas en diversos Estados, mediante su prevención, la protección a las víctimas y el procesamiento de los responsables.

Pero a pesar de la adopción del Protocolo y de diversos instrumentos internacionales y regionales formulados con el fin de evitar y reducir la comisión de actividades ilícitas relacionadas con la trata de personas,¹ la incidencia del delito como crimen transnacional no parece disminuir, sino que, por el contrario, su complejidad ha mermado la capacidad de las autoridades gubernamentales de distintos Estados en las tareas de detención y sujeción a proceso de los presuntos responsables, lo que aunado muchas veces a la falta de voluntad política y de capacitación para enfrentar delitos de esta naturaleza ha limitado en gran medida las acciones para eliminarlo.

En 2010 se cumplieron 10 años tanto de la adopción del Protocolo de Palermo, como del *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA), Ley estadounidense para proteger a las víctimas de trata de personas, bajo cuyo marco el gobierno de ese país realiza un informe anual sobre las acciones de los Estados al respecto. La conmemoración de esta década es idónea para evaluar los resultados de la lucha contra este delito en distintos ámbitos, también ha suscitado importantes acontecimientos respecto de la continuidad de la misma en el ámbito internacional. A la par, pero de manera independiente, han surgido cambios importantes en la legislación nacional relativa a la prevención de este delito.

En la revista *Derechos Humanos México* se han presentado diversos trabajos sobre la materia a partir de la adopción de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en 2007 —comentarios legislativos, ensayos y artículos—, dándose cuenta de diversos aspectos de la trata de personas, con énfasis en la necesidad de proteger a las víctimas del delito desde una perspectiva de derechos humanos.² Con motivo de los 10 años de lucha contra la trata de personas se considera oportuno presentar una actualización sobre los informes recientemente emitidos al respecto, la adopción de resoluciones internacionales y las recientes modificaciones a la legislación nacional en la materia.

En el presente ensayo se abordará la Resolución 64/293, del 30 de julio de 2010, de la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas (ONU), relativa al Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas, en la que se define el camino por el que la comunidad internacional transitará en el combate a este delito, que incluye la adopción de herramientas novedosas para la protección de las víctimas; asimismo, se presentarán los principales resultados del informe 2010 del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre trata de personas y los hallazgos específicos sobre la situación en nuestro país. Finalmente, se referirán las modificaciones en la legislación nacional sobre trata de personas y las tareas aún pendientes en la materia; todo ello con el fin de presentar un panorama global al respecto.

¹ Como los relativos a la abolición de la esclavitud, al trabajo forzoso, al trabajo infantil, a la protección de niños y niñas y a eliminar la discriminación contra la mujer, entre otros.

² Véase, por ejemplo, Luisa Fernanda Tello, "De la esclavitud a la trata de personas", *Derechos Humanos México*. México, CNDH, año 4, núm. 11, 2009, pp. 47-79, y "Modelo de atención y protección a favor de la víctima en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas", *Derechos Humanos México*. México, CNDH, año 5, núm. 13, 2010, pp. 75-96.

I. Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 64/293, del 30 de julio de 2010, que desarrolla un plan de acción mundial para enfrentar la trata de personas, pues a pesar de las obligaciones internacionales en la materia derivadas del Protocolo de Palermo y de que actualmente 116 países cuentan con legislaciones para prohibir el delito,³ los índices sobre su comisión no han decrecido, ni parece que las medidas de prevención, protección a víctimas y procesamiento a los responsables se estén aplicado adecuadamente, por lo que gran parte del plan se dirige a reafirmar o, en su caso, a reforzar compromisos ya adquiridos.

En dicha resolución se configura a la trata como “una seria amenaza para la dignidad humana, los derechos humanos y el desarrollo”,⁴ que en gran parte es generada por cuestiones como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la violencia de género, la discriminación y la migración, entre otros factores que agudizan la vulnerabilidad de las personas frente a este delito.

Bajo el plan se pretende promover la ratificación universal de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo, así como reforzar su aplicación, ya que el combate al delito, por su naturaleza transnacional, debe ser concertado por todos los Estados; se pretende emprender acciones coordinadas y sistemáticas en los ámbitos nacional, regional e internacional, con un enfoque basado en los derechos humanos y perspectivas tanto de género como de edad, para enfrentar todos los factores que contribuyen a generar la vulnerabilidad de las personas frente al delito y fortalecer acciones penales con el fin de prevenirlo, proteger a las víctimas y procesar a los responsables. Para ello se contempla reforzar alianzas internacionales de coordinación y cooperación en dichas actividades, así como fomentar la concientización de los sectores sociales y políticos con relación a la trata.

En la resolución, adoptada por consenso, se advierte la formulación del compromiso de los Estados de traducir su voluntad política en medidas concretas para obtener los fines establecidos en el párrafo anterior. De una primera lectura a las 61 disposiciones que integran el Plan no se advierte la adopción de nuevas medidas de combate al delito (salvo la adopción de un fondo fiduciario que será mencionado más adelante), sino la reproducción o repetición de las medidas características en materia de trata de personas. Sin embargo, una reflexión con mayor detenimiento indica que las disposiciones no han dado los resultados previstos, no porque sean inadecuadas en sí mismas, sino porque, como lo señala el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, los gobiernos no se han comprometido con su aplicación.

Se podría decir que el objetivo principal del plan se centra en posicionar diversas cuestiones en las acciones relacionadas con la trata de personas a nivel mundial, como la prevención del delito, mediante el compromiso de enfrentar los factores sociales, económicos, culturales, políticos y de otra índole que con-

³ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report 2010*, presentación, en <http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>.

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/64/293, Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas, párrafo segundo del preámbulo.

tribuyen a la producción del fenómeno y el reforzar la capacidad de los sistemas de justicia penal como los aspectos fundamentales en la prevención y combate del delito, así como en la protección, ayuda y resarcimiento a las víctimas.⁵

Para lograrlo se prevé apoyar la labor de diversos órganos en sus tareas relacionadas con la prevención y el combate a la trata de personas, como la Conferencia de las Partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que promueve y examina tanto la aplicación de la Convención, como la del Protocolo; el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre trata, establecido por la Conferencia; el Consejo de Derechos Humanos, así como las funciones y mandatos de los relatores especiales de trata de personas y otros temas relacionados; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés); la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; la Organización Internacional para las Migraciones, y la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

Como ya se mencionó, parte de la prevención del delito se refiere al compromiso de hacer frente a factores sociales, económicos, culturales, políticos y otros que propician la vulnerabilidad de las personas y que, de alguno u otro modo, facilitan que sean sometidas a la trata, como la pobreza, el desempleo, la desigualdad, los conflictos armados, los desastres naturales, la violencia sexual, la discriminación y la marginación social, así como la cultura de tolerancia respecto de la violencia contra mujeres, jóvenes y niños.

En ese sentido se prevé la incorporación del tema de trata en las políticas y programas generales de la ONU sobre cuestiones de desarrollo económico y social, derechos humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza, educación y reconstrucción posterior a emergencias humanitarias. Por su parte, los Estados deben adoptar y aplicar programas y políticas nacionales, subregionales y regionales en las áreas de migración, educación, empleo, igualdad de género, empoderamiento de la mujer y prevención del delito, conforme a los instrumentos de derechos humanos pertinentes, con el fin de prevenir las distintas modalidades de la trata de personas.

Se contempla también la instauración o fortalecimiento, en su caso, de procedimientos para la identificación de víctimas y la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de inmigración, de educación, de bienestar social, de trabajo y de otros ámbitos relacionados con la prevención, entre otras acciones.

En términos de la protección y la asistencia debida a las víctimas, el plan contempla disposiciones básicas relacionadas con este tema, como el otorgamiento de servicios especializados en materia de salud, recuperación, rehabilitación física y psicológica; cuidados especiales para niños y niñas; la provisión de información y asistencia jurídica; el establecimiento de mecanismos para que permanezcan en el territorio del Estado en el que se encuentran de manera temporal o permanente; la adopción de medidas que aseguren su acceso a una indemnización; asegurarse, en caso de repatriación, que sus países de origen aceptan su regreso y que el mismo se realice en condiciones de seguridad y sea, de preferencia, voluntario, así como otorgarles el tiempo necesario para que

⁵ *Ibid.*, párrafo tercero del anexo.

puedan decidir libremente respecto de su colaboración con las autoridades judiciales en los procesos contra los responsables del delito y recuperarse.

La medida más relevante del plan de acción se localiza en este ámbito y se refiere al establecimiento del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, cuya creación tiene como finalidad prestarles asistencia humanitaria, jurídica y financiera⁶ por medio de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. El fondo será subsidiario del establecido para la prevención del delito y la justicia penal que gestiona la UNODC y administrado conforme al Reglamento Financiero y otras normas análogas, mediante la asesoría de una junta de síndicos, integrada por cinco personas con experiencia en el tema de la trata de personas, quienes serán nombradas por el secretario general en consulta con los Estados miembros y el director ejecutivo de la UNODC, teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa.

No obstante, no se incluyen reglas relacionadas con el flujo de recursos para las víctimas; aspecto que tendrá que ser debidamente regulado para asegurar que con su otorgamiento no se relajen las obligaciones de los Estados al respecto y verificar en qué casos es viable y necesaria su prestación, para lo que sin duda será fundamental la labor de la junta de síndicos.

Con relación al enjuiciamiento de los responsables del delito se prevén disposiciones tendientes a asegurar la responsabilidad penal de todos los posibles involucrados en la trata, como las personas morales y entidades jurídicas; a reforzar las acciones que contribuyan a combatir el delito, incluyendo el congelamiento de activos con miras a su decomiso; a establecer penas proporcionales a la gravedad de los delitos; a investigar, procesar y sancionar a los funcionarios públicos que se lleguen a involucrar en actividades de trata de personas y reforzar la coordinación y cooperación interestatal en el combate a delitos relacionados, como el lavado de dinero, la corrupción y el tráfico de migrantes, entre otros.

Por último, se incluye un apartado relativo al refuerzo de las alianzas contra la trata de personas, entre cuyas acciones de cooperación y coordinación se alienta a los Estados miembros a considerar la posibilidad de hacer contribuciones voluntarias a la labor de las Naciones Unidas contra la trata de personas y a estudiar fuentes adicionales de financiación.

Resulta paradójico que a pesar de que la trata de personas constituya uno de los delitos transnacionales que más ganancias generan y que más lesionan a las víctimas, y habiendo instrumentos internacionales determinados con el fin de combatirla, no haya una disminución importante del crimen. Ello indica la necesidad no sólo de reafirmar los postulados de prevención y combate, sino de poner en marcha programas concretos con fines específicos coordinados internacionalmente, pues las acciones unilaterales han sido insuficientes para contener la comisión del delito.

Los progresos de este plan de acción mundial serán evaluados en 2013. Si bien los cambios en los resultados respecto de la prevención del delito y la sujeción a proceso de los presuntos responsables pueden preverse no muy halagadoramente, será útil sondear el comportamiento de la aplicación del fondo fiduciario de ayuda a las víctimas, ya que en diversas ocasiones son las más

⁶ *Ibid.*, párrafo 38 del anexo.

afectadas durante y posterior a la comisión del delito, pues la obtención de los recursos disponibles para su recuperación depende de la disponibilidad de recursos del Estado (que generalmente destinan muy poco presupuesto para ayudar a víctimas extranjeras) o de la sentencia aplicada al responsable por concepto de reparación del daño y siendo escaso el procesamiento de delinquentes a veces la ayuda a las víctimas es muy limitada.

En términos generales no puede dejar de rescatarse favorablemente la continuidad y el seguimiento en la lucha contra este terrible crimen, así como el énfasis puesto en la necesidad de la cooperación internacional en la materia y la ayuda a las víctimas del delito como fórmula para reparar los daños causados, así como para prevenir su revictimización.

II. Situación general de la trata de personas, conforme al Informe 2010 del Departamento de Estado de Estados Unidos de Norteamérica

En junio de 2010 fue dado a conocer el Informe sobre Trata de Personas emitido por el Departamento de Estado de Estados Unidos que, anualmente, desde la adopción del TVPA, realiza un informe en el que evalúa la concordancia de las acciones implementadas por los gobiernos de diversos países con los estándares mínimos de cumplimiento establecidos en su propia Ley, que si bien no comprende una definición del delito exactamente igual a la del Protocolo de Palermo, posee elementos similares conforme a los cuales se analizan las acciones estatales para prevenir y sancionar el delito. La diferencia más importante entre el TVPA y el Protocolo de Palermo es que el primero no incluye como trata de personas la venta de órganos humanos.

En términos generales el informe establece que durante el periodo evaluado más personas fueron sometidas a la trata en sus modalidades de trabajo forzado y explotación sexual,⁷ y que ningún Estado ha logrado generar una respuesta satisfactoria frente al delito. Refiere que durante 2009, 12 millones 300 mil personas fueron sometidas a la trata de personas, de las que sólo se identificaron 49,105 víctimas y se realizaron 4,100 procesos judiciales a nivel mundial, por lo que se considera que el escaso número de personas sujetas a proceso como consecuencia de la comisión del delito indica que hacer justicia a las víctimas de la trata de personas no es una prioridad de los Estados;⁸ el simple hecho de tener más de 12 millones de víctimas y sólo cerca de 50 mil de ellas identificadas demuestra la escasa eficacia del combate a este delito.

En materia de prevención se destaca la relación existente entre la trata de personas y los desastres naturales, como inundaciones y terremotos, ya que estos fenómenos suelen propiciar profundas inseguridades físicas y económicas en las víctimas directas, que son generalmente las personas en situación de mayor vulnerabilidad en un lugar determinado. En ese sentido se establece que debido a que este tipo de acontecimientos tiende a incrementar el número de individuos sometidos a la trata de personas en el mediano plazo, los Estados tienen la obligación de implementar planes adecuados para enfrentar toda si-

⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 5.

⁸ *Ibid.*, p. 13.

tuación de desastre, lo que permitiría reducir los vacíos y carencias surgidas alrededor de dichas tragedias, que comúnmente son aprovechadas por los tratantes.⁹ En definitiva, la identificación de estos fenómenos como generadores de víctimas de trata de personas debería funcionar como una alerta para los gobiernos.

Cabe señalar que en materia de trata de personas la protección especializada a favor de las víctimas es un aspecto fundamental que permite proporcionarles los elementos básicos que requieran para superar los daños que les fueron causados, de modo que puedan retomar sus proyectos de vida y como forma de disminuir la incidencia del delito.¹⁰ En este sentido, el informe establece la que es quizá la premisa fundamental en la protección de las víctimas de la trata de personas, la adopción de un enfoque centrado en los derechos humanos, lo que no significa brindarles asistencia mientras colaboren con el Estado, mediante la rendición de un testimonio que permita a las autoridades fundamentar los procesos penales contra los responsables,¹¹ sino satisfacer sus necesidades específicas, dados los daños sufridos.

Es ampliamente conocido que el hecho de condicionar la protección y asistencia a las víctimas a su participación dentro de los procesos judiciales o con ese objetivo no suele generar resultados particularmente efectivos, además de descuidar aspectos fundamentales para su recuperación, que debe de tener como fin principal el restablecimiento de su dignidad, de su condición física y emocional. Desde una perspectiva de derechos humanos no es ocioso repetir, las veces que sea necesario, que la ayuda y asistencia debida a las víctimas de trata de personas nunca debe operar como moneda de cambio por su colaboración con las autoridades en los ámbitos relacionados con la investigación del delito y proceso a los responsables.

Otro de los aspectos fundamentales a tomar en consideración respecto de las víctimas consiste en la resolución de su situación migratoria, ya que la trata de personas en su carácter de delito transnacional suele someter a víctimas extranjeras en naciones distintas de sus lugares de origen o residencia. En este sentido, las víctimas suelen ser repatriadas, pero esta opción no debe fungir siempre como la primera solución, sino que debe hacerse bajo su consentimiento informado y en atención a sus intereses fundamentales,¹² contemplándose todas las alternativas posibles al respecto, ya que las víctimas pueden correr peligro si regresan a sus países de origen, al ser éstos, en muchas ocasiones, los lugares donde fueron enganchadas y pueden volver a ser víctimas, ser sometidas a represalias por las bandas del crimen organizado o ser estigmatizadas socialmente en su comunidad por haber sido sometidas a distintas formas de explotación, como la sexual.

⁹ *Ibid.*, p. 36.

¹⁰ El Protocolo de Palermo tampoco se caracteriza por su alta protección en favor de las víctimas; es muy laxo al referir ciertas medidas en favor de las víctimas como “preferentes”, mientras que otros instrumentos, como el Convenio Europeo contra la Trata de Personas, por ejemplo, profundiza en el alcance de las medidas y las considera obligatorias.

¹¹ Para profundizar sobre los modelos legislativos en materia de trata de personas, véase Dina Francesca Haynes, “Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 2, mayo de 2004, pp. 239-272.

¹² Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 14.

El informe indica que a pesar de que las regulaciones sobre trata de personas se basan en tres áreas fundamentales que aluden al paradigma de las tres “P”, que se podrían traducir como *prevención* del delito, *protección* a las víctimas y *proceso* a los responsables,¹³ en la práctica dicho planteamiento se ha transformado en el modelo de las tres “D”, detención, deportación y debilitamiento¹⁴ de las víctimas. Refiere que en muchos Estados no se profundiza sobre las alternativas disponibles para protegerlas. Por ejemplo, al optar por la repatriación, que conforme al Protocolo debe de ser voluntaria (de preferencia), no les informan sobre otras opciones a su disposición, como el residir fuera de los albergues, trabajar legalmente en la localidad y tener acceso a programas de asistencia gubernamental;¹⁵ a estas alternativas se podría agregar la posibilidad de residir en un tercer Estado, en caso de que su vida pudiera correr peligro.

Por lo que se refiere a la sanción del delito, las cifras son elocuentes, no existe a nivel mundial una demostración de que la trata de personas sea castigada en la proporción en que el delito es cometido, lo que a su vez opera como carta abierta para fomentar su comisión.

Por otra parte, la evaluación sobre el desempeño de los Estados sobre la prevención y sanción de la trata de personas se realiza en función del cumplimiento de los estándares mínimos de referencia del TVPA, esto es, conforme a los esfuerzos realizados para enfrentar el problema de manera acorde a los parámetros establecidos en esa Ley, más que por la incidencia del delito en el territorio de un país en específico.

En ese sentido, el primer nivel lo integran Estados cuyos gobiernos cumplen satisfactoriamente con dichos estándares. En el segundo nivel se encuentran Estados que no cumplen completamente tales parámetros, pero realizan esfuerzos significativos para alcanzarlos. El siguiente nivel, que podría ser el tercero, pero que se conoce bajo el rubro de “lista de observación del segundo nivel”,¹⁶ incluye a países que, como en el nivel anterior, no cubren satisfactoriamente los estándares, pero realizan los esfuerzos respectivos para alcanzarlos, pero en los que: a) el número de víctimas de formas graves de trata¹⁷ es considerable o crece significativamente; b) no proporcionaron las pruebas que demuestren el incremento de los esfuerzos internos en el combate del delito, o c) la determinación sobre la realización de esfuerzos importantes para alcanzar los estándares requeridos se basa en la adquisición de compromisos dirigidos a adoptar medidas específicas para el año siguiente. Finalmente, en el tercer nivel se encuentran los Estados que no han cumplido con los parámetros mínimos ni han realizado esfuerzos significativos para alcanzarlos.

México, como se verá en el siguiente apartado, se encuentra en el segundo nivel, lo que implica que aun cuando no cumple satisfactoriamente con los estándares mínimos del TVPA, se considera que realiza esfuerzos significativos para alcanzarlos.

¹³ *Prevention, protection and prosecution.*

¹⁴ *Detention, deportation and disempowerment.*

¹⁵ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 19.

¹⁶ *Tier 2 watch list.*

¹⁷ Conforme al TVPA, una forma severa de trata de personas tiene fines de explotación sexual por medios coercitivos o cuando la víctima es menor de edad y su reclutamiento, alojamiento, transportación u obtención es por medio de la fuerza, el engaño o la coerción y con fines de someterla a servidumbre forzada, por deudas o esclavitud.

III. La trata de personas en México

En este apartado primero se dará cuenta de los resultados de México en el informe 2010 sobre trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos, para posteriormente analizar algunas modificaciones recientes en la legislación de la materia.

Cabe señalar que la clasificación incluida en el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos fue decidida con base en información proporcionada por la Embajada de Estados Unidos en México, el gobierno mexicano, Organismos No Gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales.

De los resultados generales a nivel país se advierte que, contrario a lo informado el año anterior, en el informe 2010 el trabajo forzado sobrepasa a la prostitución forzada, estableciéndose que ese tipo de trabajo suele ubicarse generalmente en los ámbitos de la servidumbre doméstica, la mendicidad en las calles y el área la construcción;¹⁸ como ejemplo de ello se menciona el conocido caso de las 107 personas sujetas a trabajo forzado en un aparente centro de rehabilitación de adicciones,¹⁹ liberadas en diciembre de 2009.

Entre los elementos tomados en cuenta para determinar que el gobierno mexicano realiza esfuerzos significativos en la materia se mencionan la adopción de la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Trata de Personas (2007); la apertura de un refugio para alojar a las víctimas sometidas a la trata con fines de explotación sexual; la integración de la Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas,²⁰ así como una comisión de la materia dentro del Congreso. Sin embargo, se destaca el bajísimo índice de investigaciones, de instauración de juicios y de emisión de sentencias contra presuntos responsables del delito, además de la complicidad de servidores públicos en actividades relacionadas en la trata en algunas ocasiones.

Sobre la prevención del delito se advirtieron esfuerzos limitados tanto a nivel federal como al interior de los entidades federativas, a pesar de ser el primer país en América Latina en promocionar la campaña “Corazón Azul”,²¹ de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito contra la trata de personas.

Respecto de la protección de las víctimas se reconoce que el gobierno incrementó moderadamente la asistencia otorgada en su favor, pero la mayor parte de los esfuerzos realizados fueron inadecuados en virtud de que se sigue apoyando en el trabajo de Organismos No Gubernamentales, organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros para establecer la mayor parte de la asistencia especializada y refugios para víctimas, sobre todo adultas; aparte de que, conforme a reportes de ONG, los albergues no son suficientes para la cantidad de víctimas y en determinadas áreas del país son inexistentes.

En cuanto a las facilidades otorgadas a las víctimas para permanecer en territorio nacional se observó que el gobierno continuó expidiendo visas humani-

¹⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 232.

¹⁹ Al respecto, véase Claudia Bolaños, “Desarticulan red con 107 esclavos”, *El Universal*, viernes 4 de diciembre de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34035.html>.

²⁰ Creada —tardíamente— por disposición de la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Trata de Personas de 2007.

²¹ Más información en <http://www.unodc.org/blueheart/es/about-us.html>.

tarias renovables por un año,²² pero sólo benefició con ellas a quienes accedieron a colaborar en las investigaciones y procedimientos penales seguidos a los responsables del delito. Por tanto, como se ha establecido en diversas ocasiones, las víctimas que deciden no colaborar en dichos procedimientos —por la razón que sea— son repatriadas a sus países de origen y no son tomadas en cuenta para recibir servicios de asistencia y protección, lo que implica una vulneración a sus derechos como víctimas del delito, al condicionarse la ayuda, aspecto contrario a lo establecido en el artículo 20, punto C, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los derechos de las víctimas del delito.

Resulta alarmante la consideración del informe respecto de que las víctimas extranjeras de trata de personas en México cuentan con escasos incentivos para colaborar en las investigaciones de persecución del delito y en los procesos judiciales, en virtud de la elevada cultura de impunidad predominante en el país, aspecto que se refleja en la complicidad oficial, la escasa cantidad de condenas y la falta total de compensación de daños a las víctimas del delito. Se establece que la protección ha sido limitada, aun tratándose de víctimas mexicanas sometidas a trata de personas en el extranjero, al solicitar su repatriación al país,²³ cuestión que deja mucho que decir sobre el compromiso del Estado a favor de las víctimas y en contra de la trata de personas.

Si bien se reconoce un incremento en cuanto al inicio de procesos judiciales, éste no muestra una homogeneidad a nivel país. Se investigaron 48 casos²⁴ y en diciembre de 2009 se dio la primera condena bajo las disposiciones de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, caso que implicó a seis personas responsables por la trata de mujeres y niñas hacia Estados Unidos para fines sexuales. A pesar de la importancia de la condena, la cifra de juicios es vergonzosa si se tiene en cuenta la cantidad de personas sometidas a la trata en el país, que en 2008 era calculada en 20 mil al año.²⁵

Entre las recomendaciones realizadas al Estado mexicano se encuentran el aprobar y establecer un plan de acción nacional contra la trata de personas en el que participen autoridades federales y estatales;²⁶ incrementar los esfuerzos de ambos niveles de gobierno en las investigaciones y la instauración de procesos judiciales; reconocer que el consentimiento de la víctima no es relevante cuando se encuentran suficientes elementos que indiquen que hubo coerción; destinar más recursos para la asistencia de las víctimas, y garantizar que reciban protección adecuada, para lo cual ha de incrementar la colaboración con Organismos No Gubernamentales y aumentar la capacitación en materia de trata de

²² Se otorgaron nueve visas durante el periodo reportado.

²³ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 234.

²⁴ A diferencia del periodo anterior, en el que se reportó la apertura de 24 investigaciones. Véase Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report 2009*, p. 207, en <http://www.state.gov/organization/123357.pdf>.

²⁵ *Ibid.*, p. 206.

²⁶ Es importante mencionar que la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que rige a nivel federal opera sólo cuando el delito se atribuye a la delincuencia organizada o es de carácter transnacional; cometido en territorio mexicano contra víctimas extranjeras o en el extranjero contra víctimas mexicanas básicamente, por lo que las entidades federativas tienen sus leyes locales en la materia —aunque no todas—, lo que ocasiona que las acciones, planes y programas para hacer frente al delito no se dé manera homogénea a lo largo del país, lo que a su vez, impide adoptar acciones más eficaces.

personas a jueces,²⁷ funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, oficiales de migración y servidores públicos del ámbito laboral.

México se encuentra en una comprometedor posición con relación a la trata de personas. A pesar de encontrarse clasificado en un nivel parcialmente aceptable conforme a la evaluación del Departamento de Estado de Estados Unidos, la apreciación general de la situación indica que la prevención ha sido escasa, la protección a las víctimas es limitada y la investigación, persecución y enjuiciamiento de responsables es prácticamente nula.

En este sentido resulta terriblemente ejemplificativo el caso de los 72 migrantes masacrados en 2010 en San Fernando, Tamaulipas,²⁸ por una organización criminal que, al secuestrarlos o retenerlos, los sujetaron a la trata de personas, pues es bien sabido que se les pretendía obligar a “trabajar” para dicha organización. En este sentido, incluso el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares se manifestó respecto de la incapacidad del Estado para perseguir y procesar a los responsables de trata y el *negocio de la inmigración*.²⁹ Estudios demuestran que el país ocupa lugares nada satisfactorios en la comisión de delitos relacionados con la trata de personas y la propia trata; a saber, posee el primer sitio de América Latina en la producción de pornografía infantil, el tercero en su consumo y el quinto en trata de personas.³⁰

Independientemente de lo reportado en el informe, recientemente y con el objetivo de fortalecer la prevención del delito de trata fueron modificados los artículos 5o. y 13 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.³¹ En la respectiva exposición de motivos se señala que diversos países europeos han regulado su normativa con el fin de prohibir la publicación de publicidad que “pueda propiciar o derivar de manera directa o indirecta en la explotación sexual”.³² Por lo que se expone la intención de hacer lo mismo, con el objetivo de prevenir el delito de trata de personas a través de la publicidad, “sin que ello implique atentar contra la libertad de expresión, sino proteger de manera preventiva y legal a quienes son víctimas de la trata de personas”.³³

²⁷ Al respecto se ha reconocido que diversos servidores públicos no se encuentran familiarizados con las disposiciones antitrata relacionadas, véase Silvia Otero, “Tratantes de personas, libres por lagunas legales”, *El Universal*, miércoles 28 de abril de 2010, en http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_676256.html. En la nota se establece que en virtud de que muchos jueces desconocen la legislación de trata de personas, en muchas ocasiones reclasifican el delito por lenocinio o corrupción de menores, por ejemplo, delitos que tienen penas menores. El mismo informe menciona las versiones de Organismos No Gubernamentales respecto a que diversos agentes no distinguen adecuadamente entre tráfico de migrantes y trata de personas.

²⁸ “Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas”, *El Universal*, miércoles 25 de agosto de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704017.html>.

²⁹ “México, incapaz de perseguir y procesar a responsables de trata de personas: ONU”, *Milenio*, 4 de abril de 2011. <http://www.milenio.com/node/686204>

³⁰ Conforme a registros de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, véase Blanca Valdez, “México, primer lugar de AL en producir pornografía infantil”, *Milenio*, martes 3 de noviembre de 2010. <http://www.milenio.com/node/589558>.

³¹ Modificaciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 1 de junio de 2011.

³² Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, suscrita por las diputadas Lorena Corona Valdés y Caritina Sáenz Vargas, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/nov/20101103-IV.html#Iniciativa14>

³³ *Idem*.

En ese sentido, se estableció que “los anuncios publicitarios de prostitución de estos medios constituyen una forma de promoción, difusión y facilitación de las actividades del crimen organizado porque quienes utilizan los medios publicitarios a fin de llevar a cabo la práctica del delito de trata de personas, fomentan la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, es decir, la trata de personas”.³⁴ A ello, la Comisión legislativa en materia de derechos humanos añade que no existe una prohibición a la publicidad con contenidos pornográficos.

En efecto, no existe una prohibición a la publicidad con contenidos pornográficos, ya que ésta no es ilícita *per se*; ni los anuncios publicitarios de prostitución constituyen necesariamente una forma de promoción, difusión y facilitación de las actividades del crimen organizado. Que haya quien utilice dichos medios con fines delictivos es lo que se debe de vigilar y perseguir, pero no se debe partir del hecho de prohibir conductas lícitas por si acaso o para prevenir que por medio de ellas se cometan delitos.

La modificación al artículo 5o., que prevé la definición del delito, consistió en la adición de un párrafo en el que se establece que quien contrate publicidad por medio de cualquier medio de comunicación, y quien publique anuncios que encuadren en alguna de las conductas del delito de trata será sancionada en términos del artículo 6o. de la ley, relativo a la penalidad del delito. A la fracción III del artículo 13 se adicionó el inciso e), con el fin de que la Comisión Intersecretarial³⁵ monitoree y vigile que los anuncios publicados en cualquier tipo de medio no contravengan lo dispuesto en el artículo 5o.

Si bien la intención es buena, ya que se tiene por objeto la prevención del delito, los resultados no son tan favorables ni muy claros. La modificación realizada al artículo 5o. se refiere a anuncios que *encuadren en alguna de las conductas del delito*.

Al respecto es preciso analizar que las conductas del delito son la promoción, solicitud, ofrecimiento, traslado, entrega o recepción para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o 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.

Dado lo anterior, comprobar que un anuncio publicitario *encuadre en alguna de las conductas del delito* es sumamente difícil. Pero si quisiéramos indagar a lo que quiso referirse el legislador y atendiéramos a lo establecido en la iniciativa advertiríamos que tanto en ésta, como en el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados se hace una aproximación muy general hacia los anuncios que se pretende prohibir, al referirse a conceptos como *prostitución o pornografía*, conductas completamente lícitas si se realizan libremente entre adultos en pleno uso de sus facultades mentales.

Tal vez a eso se debe que, lamentablemente, en la práctica, las modificaciones legales sean entendidas como prohibiciones a toda actividad relacionada con la prostitución y sean utilizadas para extorsionar a prostitutas por el simple

³⁴ *Idem*.

³⁵ Encargada de elaborar y poner en marcha el Programa Nacional contra la Trata de Personas conforme al artículo 10 de la Ley.

hecho de poseer tarjetas de contacto con un número telefónico y bajo el pretexto de prevenir la trata de personas se persiga a hombres y mujeres que se dedican a actividades lícitas.³⁶

Con objeto de prevenir la publicidad de actividades relacionadas con la trata de personas sería más adecuado elaborar un registro de las personas y comercios que se dediquen lícita y libremente a la prostitución o actividades similares y exigir a los medios de comunicación sólo vender publicidad de este tipo a los usuarios registrados, pues con una buena intención dirigida a prevenir el delito se está afectando a personas inocentes.

Por otra parte, en función de una reforma constitucional aprobada ya por 16 legislaturas estatales, que modifica los artículos 19, 20 y 73, próximamente habrá posiblemente una legislación completamente nueva en la materia. La reforma adiciona el artículo 19, con el fin de que los presuntos responsables del delito de trata de personas sean sujetos a prisión preventiva de oficio; la fracción IV del punto C, del artículo 20, para que se resguarde la identidad y los datos personales de las víctimas de trata, y el fracción XX del artículo 73, con el propósito de otorgar la facultad al Congreso para expedir una ley general en materia de trata de personas.

Esta última modificación, la más importante de la reforma, puede implicar un giro de 180 grados en la legislación para prevenir y sancionar la trata de personas, ya que la legislación actual posee enormes deficiencias, además de que su modelo de operación limita en gran medida la persecución del delito.³⁷

Desde la adopción de la Ley en vigor se hacía visible la necesidad de una legislación homogénea en todo el territorio. Es de esperarse que con esta nueva facultad del Congreso en poco tiempo contemos con una ley que supla las deficiencias de la anterior y se corrija el rumbo hacia una perspectiva protectora de la víctima, orientada a los derechos humanos que en términos generales no comprenda al consentimiento de la víctima como una causal de exclusión del delito, no condicione la calidad de las víctimas del delito a su colaboración dentro de los procesos penales y no considere su repatriación como primera solución y anteponga a esa decisión sus intereses y seguridad. La adopción de una ley nacional cumpliría también con una de las recomendaciones realizadas al Estado mexicano en el informe 2010 sobre trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Es realmente necesario y urgente adoptar un compromiso serio, verdadero y eficaz en las tres áreas fundamentales de la trata de personas: la prevención del delito, la protección de las víctimas y el procesamiento de los presuntos responsables.

IV. Reflexión final

A 10 años de la expedición de la regulación internacional en materia de trata de personas es muy importante que 116 países cuenten con disposiciones relativas

³⁶ E. Morales, "Policías nos extorsionan con la nueva ley de trata: prostitutas", *Milenio*, 3 de mayo de 2011. <http://www.milenio.com/print/708795>.

³⁷ Véase *supra* nota 26.

a su prohibición y sanción, sin embargo, la realidad muestra que las acciones tomadas para prevenir y evitar la comisión del delito, así como para proteger a las víctimas, han sido ineficaces a pesar de las leyes y los tratados.

El flagelo de la trata de personas lesiona las vidas de millones de personas; en nuestro país, que es fuente de origen, tránsito y destino del delito, se requiere un compromiso mucho mayor para prevenirlo y combatirlo, ya que se ha llegado a extremos de horror en la vulneración de los derechos humanos de las personas sometidas a este delito.

Diez años de lucha pueden ser pocos, pero es preciso tener en cuenta que el crimen organizado se desarrolla mucho más rápido que los programas institucionales de prevención y sanción del delito, por lo que no se debe perder tiempo en la implementación de acciones para enfrentarlo, ni es justificable escatimar en las prerrogativas y medidas de asistencia para las víctimas.

Una de las ventajas de esta lucha es la posibilidad de documentar y evaluar la situación del crimen a nivel tanto nacional como internacional, lo que sin duda permite detectar las formas de comisión del delito y generar las medidas para enfrentarlo; pero ello no sirve si no se aplican medidas en consecuencia. Tres años son pocos para la evaluación de los resultados de la implementación del plan de acción mundial, sin embargo, un monitoreo constante es indispensable para identificar acciones necesarias y pendientes.

La terrible afirmación respecto de que hay más personas siendo compradas y vendidas hoy en día que en los 300 años de historia de comercio trasatlántico de esclavos³⁸ compromete a mantener acciones constantes en función de la prevención del delito y la protección de las víctimas, pues seguir permitiendo actos de esta naturaleza nos recuerda el incumplimiento al objetivo fundamental de la Declaración Universal de Derechos Humanos respecto de la liberación de los seres humanos del temor y de la miseria; en este caso, la falta de acciones gubernamentales económicas, políticas y sociales para prevenir la miseria y la desigualdad propicia que las personas se vean insertas en el horror que implica la trata de personas.

En México se tiene una nueva oportunidad para revertir errores anteriores; es de esperarse que la adopción de la futura nueva ley de trata de personas corrija las deficiencias pasadas y contemple un plan de operación mucho más completo que el de la ley en vigor, además de un sistema mucho más generoso de protección a las víctimas del delito. Ante ello valga reconocer que un texto legislativo no es suficiente si no se optimizan las funciones de los servidores públicos en su aplicación, sobre todo en lo relativo a la prevención y persecución del delito.

³⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos de América, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 365.