



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE
DE *COMBATE* A LA TRATA DE PERSONAS EN LA
POLÍTICA MEXICANA EN LA MATERIA**

**ANÁLISIS EN EL MARCO DEL
“PROTOCOLO DE PALERMO”**

TESIS

**Que para obtener el grado de:
Licenciada en Relaciones Internacionales**

Presenta:

Cristina Hernández Engrandes

Director de Tesis: Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá



Ciudad de México, Marzo 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco al Maestro Mario Luis Fuentes Alcalá, mi **Maestro** (en el más amplio sentido de la palabra), por haber aceptado dirigir esta Tesis y por haberme dado la oportunidad de colaborar en el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C., y de formar parte de los proyectos que realiza la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas”, de la UNAM.

Al Maestro Fuentes, le hago patente mi profunda admiración, entre otras cosas, por su probidad ética, su ejemplo de incansable trabajo e indeclinable compromiso con el país y con la Universidad Nacional, y por insistir siempre en “hacer lo que se debe, y no sólo lo que se puede”.

Sin su guía y enseñanzas la realización de este trabajo simplemente no habría sido posible.

Con nuestra generosa Universidad, estaré siempre en deuda. Para mi, como para miles de jóvenes, ha sido posibilidad y horizonte. Ser Universitaria es un enorme honor y orgullo al que sólo podré corresponder con esfuerzo y trabajo permanentes.

Agradezco también al Dr. Rodolfo Casillas Ramírez y la Mtra. Leticia Cadena Nava, por permitirme entrevistarlos, lo cual fue de mucho valor para el desarrollo de mi investigación.

Y por supuesto a mis padres, por su apoyo e insistencia en no dejar de buscar lo importante, a mis hermanos por su compañía y a mi *abuelita*, por su ayuda siempre presente.

Por mi raza hablará el espíritu.

ÍNDICE

Introducción	4
CAPÍTULO 1. La trata de personas: Una problemática global	
1.1. Definición conceptual	7
1.2. Elementos que le dan carácter <i>global</i>	10
1.2.1. Transnacionalidad	12
1.2.2. Vínculo con la migración y los tráficoos ilícitos	20
1.3. La respuesta de la comunidad internacional	22
1.3.1. El marco jurídico internacional: una agenda de seguridad global	23
1.3.2. La Convención y el Protocolo de Palermo	25
1.3.2.1. Antecedentes y “trabajos preparatorios”: 1975 – 1999	28
1.3.2.2. La predominancia de un enfoque penal	37
CAPÍTULO 2. La política de los EE.UU. de <i>combate</i> a la trata de personas	
2.1. Antecedentes y fundamentos	42
2.2. Perspectivas a partir de las cuales se ha diseñado	48
2.2.1. La trata de personas y la seguridad nacional	54
2.2.2. La derecha religiosa y su “cruzada moralista”	57
2.3. Principales elementos que la constituyen	61
2.3.1. Política exterior: elemento clave	64
2.3.2. El Informe Mundial sobre Trata de Personas	67
2.3.3. Asignación de recursos a nivel global	71
2.4. La promoción del enfoque penal en el desarrollo del Protocolo de Palermo	73
CAPÍTULO 3. La influencia de la política estadounidense de <i>combate</i> a la trata de personas en la política mexicana en la materia: el Protocolo de Palermo como marco propicio	
3.1. La trata de personas en México	79
3.2. La ratificación del Protocolo de Palermo: Prevalencia de un enfoque penal en el marco jurídico nacional	81
3.3. La política exterior de los EE.UU. como elemento dinamizador	87
3.3.1. Señalamientos del Informe mundial anual sobre Trata de Personas	88
3.3.2. Financiamiento a OSC mexicanas	101
3.4. Entre lo geoestratégico y la debilidad institucional	111
Reflexiones a manera de conclusión	115
Anexo	122
Referencias	130

Introducción

La investigación que aquí se presenta surge a partir de la hipótesis de que, en el marco del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, mejor conocido como el “Protocolo de Palermo”¹, la política mexicana en la materia ha sido influida de manera determinante por la política “anti trata de personas”² de los Estados Unidos de América (EE.UU.) a través, principalmente, de dos instrumentos de su política exterior relativa al combate a este delito³: el *Informe mundial anual sobre trata de personas* y los financiamientos otorgados a organizaciones de la sociedad civil, mismos que se han traducido en el posicionamiento de la perspectiva estadounidense frente a este fenómeno como el parámetro para el diseño de gran parte de la política mexicana frente a la trata.⁴

Una hipótesis secundaria plantea que los EE.UU. incidieron en los trabajos preparatorios del Protocolo de Palermo a fin de impulsar un instrumento cuyo propósito fundamental fuera sancionar y perseguir penalmente a la trata percibiéndola como una amenaza a su seguridad nacional y a la seguridad global; así su interés principal fue la adopción de un marco jurídico internacional que permitiera el despliegue de una “lucha global” contra la trata esencialmente punitiva y que éstos liderarían. Por tal motivo, el Protocolo de Palermo constituye un marco propicio para que la influencia de la política estadounidense anti trata en la política mexicana en la materia.

Con el propósito de verificarlas esta investigación se articula en tres capítulos. En el primero de ellos se explica por qué la comunidad internacional ha asumido a la trata de

¹ La razón por la cual se le conoce también como el “Protocolo de Palermo”, es que esa ciudad italiana fue el lugar en el que se llevó a cabo su firma así como gran parte de sus trabajos preparatorios.

² Así denominada por el propio gobierno federal de los EE.UU. así como por su Departamento de Estado.

³ Como se verá en el primer capítulo la trata de personas es, entre otras cosas, un delito tipificado a nivel internacional como parte de la delincuencia organizada transnacional.

⁴ Se entiende por “política mexicana” y “política estadounidense” en materia de trata de personas al conjunto de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno de cada país frente a esta problemática. De acuerdo con Mauricio Merino una política pública es toda aquella intervención del Estado orientada a la modificación del statu quo frente a un determinado “problema público” en un sentido determinado y que se encuentra influida y condicionada por el entorno institucional que la rodea, así como por las capacidades y los intereses de los responsables de llevarla a cabo. (Merino, 2013: 110)

personas como una problemática global y cómo en el marco del Protocolo de Palermo, ésta se ha vinculado con la agenda global de la seguridad al relacionarla con la migración (con y sin documentos) y con los tráficos ilícitos⁵.

Lo anterior se llevará a cabo a partir del análisis de la evolución del marco jurídico internacional desde 1904, fecha de la adopción del primer instrumento relacionado con lo que hoy se conoce como trata de personas hasta la adopción del Protocolo de Palermo en el 2000, el cual define a la trata de personas como un delito de la delincuencia organizada transnacional⁶ y que, como se señaló antes, esencialmente busca promover su persecución penal y su sanción en los estados parte del mismo así como prevenirla y dar asistencia a las víctimas desde un enfoque penal.

En el segundo capítulo se busca demostrar que la perspectiva de los EE.UU. frente a la trata de personas permeó en las negociaciones del Protocolo de Palermo y en consecuencia en su contenido. Para ello se describirá la política estadounidense en la materia a fin de mostrar, en un primer momento su carácter esencialmente penal (punitivo), y posteriormente sus prominentes coincidencias con el Protocolo de Palermo.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizará la forma en la que el Estado Mexicano ha actuado frente a la trata de personas a partir de la ratificación del Protocolo de Palermo⁷ y el desarrollo del marco jurídico al que dio pie y que constituye la base desde la que se ha configurado la “política mexicana de combate a la trata de personas” a fin de demostrar si en efecto existe una influencia de los EE.UU. facilitada por las disposiciones del citado instrumento internacional.

⁵ De acuerdo con el Mtro. Mario Luis Fuentes la dinámica migratoria actual permite pensar en una nueva configuración de la globalidad y una “nueva era de tráficos”, los cuales pueden presentarse en tres tipos: los tráficos lícitos, los tráficos ilícitos y los tráficos extremos, estando, los dos últimos, vinculados a la pobreza, la desigualdad y la marginación. Los tráficos ilícitos comprenden el tráfico de drogas, de armas, el contrabando y la trata de personas. (Fuentes, 2011: 17).

⁶ En el marco de este instrumento internacional, el concepto “transnacional” hace referencia a una criminalidad que atraviesa fronteras, sirviéndose de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines. De acuerdo con Celestino del Arenal (1998) la transnacionalidad es un ámbito en el que los actores internacionales interactúan en un marco que va más allá de sus fronteras, “atravesándolas”, es también una característica intrínseca de fenómenos que suceden en el marco de esta interacción y que tienen repercusiones para los distintos actores internacionales partícipes.

⁷ Al signar y ratificar el Protocolo de Palermo, los Estados Parte adquieren obligaciones en su totalidad: en todos sus niveles y órdenes de gobierno.

El periodo que comprende el análisis va de 1993, año en el que EE.UU. efectúa su primera acción en materia de trata, hasta el 2014, último año para el que se cuenta con información relativa al objeto de la investigación para ambos países.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizaron los métodos analítico, comparativo e histórico a fin de comprender los elementos esenciales que forman parte del objeto de estudio; se hizo uso de fuentes bibliográficas y documentos oficiales de los gobiernos de ambos países, así como de fuentes electrónicas y dos entrevistas de profundidad, una realizada al Dr. Rodolfo Casillas, académico e investigador de la FLACSO México dedicado al estudio y análisis de la trata de personas desde hace casi tres décadas, y otra a la Mtra. Leticia Cadena, Oficial de la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE) de Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI) de la Embajada de los EE.UU. en México.

Asimismo, se obtuvo información clave de foros y seminarios llevados a cabo por la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM: su seminario permanente sobre trata, migración y violencias; el Foro sobre medios de comunicación y trata de personas (18 de noviembre de 2014); el Foro “Sexo, poder y dinero: perspectivas críticas de la trata de mujeres” (18 de marzo de 2015); y el Conversatorio sobre la Ley General en materia de Trata de personas (7 de junio de 2015).

El presente trabajo se nutrió de forma esencial de las reflexiones y discusiones llevadas a cabo en las clases impartidas por el Mtro. Mario Luis Fuentes en la asignatura optativa “Análisis de coyuntura: Trata de Personas” de la Licenciatura en RR.II. de febrero a mayo de 2015.

La pretensión fundamental de la Tesis es sumar elementos que, en un momento posterior, permitan identificar las debilidades y “áreas de oportunidad” de la política mexicana en materia de trata de personas, asumiendo la urgencia que impone la persistencia de un fenómeno que, de acuerdo con el Mtro. Mario Luis Fuentes, constituye el extremo de todas las violencias.

CAPÍTULO 1

La trata de personas: una problemática global

1.1. Definición conceptual

Existe un amplio conjunto de ambigüedades en torno al concepto *trata de personas*. En el marco del Derecho Internacional⁸, su definición “vigente” se dio apenas en el año 2000 a través de la adopción del Protocolo de Palermo, complementario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante Convención sobre la DOT).⁹

El Artículo 3º del Protocolo de Palermo señala que se entiende por trata de personas a:

“... la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de “explotación”. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.” (Protocolo de Palermo: 2)

Esta definición se construyó con el propósito de establecer un tipo penal de la trata de personas adaptable a la legislación de los Estados Parte para sancionarla, es decir, reconocerla como delito, y específicamente como uno de la DOT¹⁰ a fin de establecer

⁸ Para el desarrollo de esta investigación se retoma la definición que el derecho internacional ha dado a la trata de personas. Por Derecho Internacional se entiende al conjunto de reglas vinculantes con base en las cuales se estructuran las relaciones entre los Estados, así como las que establecen con otros actores internacionales, y otros actores internacionales entre ellos, en este sentido existe una distinción entre el derecho internacional público y derecho internacional privado. (Herdegen, 2005: 3)

⁹ Ambos instrumentos fueron desarrollados por órganos denominados “penales” de la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo principal de establecer tipos penales adaptables a la legislación de los Estados firmantes, a fin de sancionar la trata y la DOT en su conjunto (Jordan, 2005: 6).

¹⁰ Es importante señalar, sin embargo, que el Protocolo la reconoce también como un delito que se puede cometer sin la participación de la DOT.

el marco para el desarrollo de una “política criminal”¹¹ en la materia por parte de los Estados Parte del Protocolo.

Esta definición está conformada por tres elementos:

- a) Mecanismos de enganche: Captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas.
- b) Medios comisivos: Uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.
- c) Fin (fines): Explotación, incluyendo *como mínimo*¹², la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.

En casi todas sus formas, la explotación implica la privación de la libertad y los derechos fundamentales de quienes están sometidos a ella. Ésta se encuentra asociada a lo que en diversos ámbitos se consideran como sus más importantes antecedentes: la esclavitud y la trata de esclavos, prácticas generalizadas y legalmente autorizadas en una parte importante de la historia de la humanidad.¹³ De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

¹¹ Se entiende por “política criminal a aquella dirigida a establecer un “estándar” (deber ser), para configurar la legislación y jurisprudencia penal, con el objeto de propender a la eficaz protección de la sociedad. (Juárez y Medina, 2011: 163)

¹² Esto quiere decir que no se limitan a estos fines, lo que permite la inclusión de otras formas de explotación que el Protocolo no menciona, tales como la mendicidad o la utilización de víctimas para la realización de actividades ilícitas, o la utilización de niñas y niños en conflictos armados. (Página web del Departamento de Estado de EE.UU., 2012)

¹³ En su forma más común, la esclavitud implicaba la apropiación legal de una persona por parte de otra, es decir, constituía una propiedad legal y legítima de otra persona. Entre los siglos XVI y XVIII se generó un “mercado” de esclavos, en su mayoría africanos, que eran comprados y vendidos entre distintos sectores de los “colonizadores” europeos y quienes los trasladaban a los territorios de reciente colonización a fin de incorporarlos al proceso colonizador que llevaban a cabo. A este comercio y traslado se le conoce como “trata de esclavos” (Rodríguez et. Al., 2006)

actualmente la esclavitud persiste bajo “manifestaciones modernas”, considerando a la trata de personas como una de ellas.

Una vez abolida la esclavitud en las grandes potencias europeas (alrededor del año 1900), el término “trata” comenzó a utilizarse, también, para designar la movilidad y el comercio de mujeres predominantemente europeas, para servir como prostitutas o concubinas, construyéndose el concepto “trata de blancas” el cual tomó fuerza al comenzar a hacerse visible que mujeres procedentes de Europa Oriental y por ello generalmente blancas eran comerciadas con el fin de ser sometidas a la prostitución¹⁴ o al concubinato en países asiáticos, africanos y árabes sobre todo. Así el término fue asociado tanto a la prostitución como a la esclavitud. (Tello, 2010: 48)

También en estos años se originó el término “tráfico de mujeres” que enfatizaba su transportación de países e incluso continentes a otros para someterlas a algún tipo de explotación, sobre todo sexual. A partir de ello se generaron discursos monopolizados por el movimiento abolicionista de la prostitución cuya lucha se concentraba en su erradicación al considerarla una forma de esclavitud de la mujer y con base en el cual se promovió la adopción de distintos instrumentos internacionales a fin de establecer un marco jurídico internacional en la materia.

Este concepto tomó gran fuerza durante la primera mitad del siglo XX pero después atravesó por un largo silencio que se prolongó hasta 1980 cuando se notó un significativo incremento de la migración femenina transnacional que a su vez hizo evidente el aumento y diversificación de la trata de mujeres en casi todas las regiones del mundo. (Ezeta, 2006: 34)

En consecuencia, el término “trata de blancas” empezó a percibirse como inadecuado para hacer referencia al fenómeno tal y como se mostraba en esos años: comenzaron

¹⁴ De acuerdo con Marta Lamas, el concepto “prostitución” es un término que únicamente alude de manera denigrante a quien vende servicios sexuales y es una actividad respecto de la cual persisten dos paradigmas: uno es el que considera que la explotación, la denigración y la violencia contra las mujeres son inherentes al comercio sexual y por lo tanto habría que abolir dicha práctica, y otro el que plantea que tal actividad tiene un rango de formas variadas de desempeño que deberían regularse así como reconocerse los derechos laborales de quienes se dedican a ella. (Lamas, 2014)

a identificarse víctimas de “trata” que ya no sólo eran mujeres blancas, sino de otro color de piel, otras nacionalidades así como víctimas masculinas. Fue entonces que prevaleció el uso de “tráfico humano” o “tráfico de personas” términos que eran la traducción literal al castellano del término “trafficking in persons” usado en la incipiente literatura en la materia producida a principios de la década de los noventa en los Estados Unidos y que comenzó a introducirse pocos años después en América Latina.

También en estos años, se generó una atención mediática de grandes proporciones en torno a este fenómeno a nivel mundial lo cual lo posicionó aceleradamente en la opinión pública.¹⁵ Así, a finales de la década de los noventa se pasó al término más genérico de “trata de personas”, con el cual se enfatizaron dos cuestiones: sus similitudes con la trata de esclavos y la esclavitud, y su “diversificación” al implicar la explotación de mujeres, niñas, niños, adolescentes, hombres, adultos mayores, sin importar su nacionalidad, pertenencia étnica, ni color de piel. (Ezeta, 2006)

1.2. Elementos que le dan carácter global

La globalización¹⁶ es un concepto que surgió a inicios de la década de los ochenta en consonancia con la apertura, liberalización y creciente uniformidad de los mercados a

¹⁵ De acuerdo con el documento *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos* de Susana Chariotti (2003) para la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), las notas más frecuentes en los diferentes medios de comunicación en torno a este tema eran sobre:

- Trata de mujeres para el mercado matrimonial, entre países asiáticos o desde América Latina, Asia y África hacia Japón, Europa y los Estados Unidos.
- Caravanas de mujeres movilizadas en contra de su voluntad o bajo condición de trata e instaladas.
- En las cercanías de bases militares para entretenimiento y uso sexual de oficiales y soldados.
- Mujeres en condición de trata explotadas como mano de obra barata y que trabajan sin ninguna.
- Protección laboral en sectores específicos como el empleo doméstico o la industria sexual.
- Mujeres ofrecidas como esclavas en sitios de Internet, donde se les promociona explicando su capacidad y resistencia al dolor, a la tortura y todo lo que puede hacerse con ellas.
- Miles de mujeres atraídas por un supuesto contrato de trabajo rentable y que terminan destinadas a burdeles o clubes nocturnos de diferentes lugares del mundo.
- Mujeres y niñas provenientes de áreas rurales que son vendidas y coaccionadas para llenar la demanda de turismo sexual.
- Anuncios y promociones turísticos sobre mujeres y niñas exóticas a las que se puede acceder fácilmente en un vuelo con todo incluido.

¹⁶Autores como Edmundo Hernández – Vela han señalado que el término apropiado en español para designar lo descrito es “mundialización” (Hernández – Vela, 2002: 501)

nivel mundial y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, con el cual se ha explicado, desde distintas perspectivas teóricas, la forma en la que el mundo se ha configurado a partir de los cambios económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos gestados en los últimos cincuenta años años.¹⁷

En este sentido, lo “global” hace referencia a fenómenos de naturaleza transnacional, es decir que trascienden fronteras (Hernández – Vela, 2002: 501), con impactos y efectos en todo el mundo y que son interdependientes respecto de otros fenómenos también globales

La trata de personas constituye un fenómeno de esta naturaleza, misma que se expresa en el hecho de que su comisión se realice en más de un Estado, o dentro de un sólo Estado pero si una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se lleva a cabo en otro; si en él participa un grupo delictivo organizado que lleve a cabo actividades delictivas en más de un Estado (redes criminales transnacionales); o bien, si tiene efectos sustanciales en otro.¹⁸

Existe una gran cantidad de información a través de la cual se han documentado sus impactos y efectos mundiales; de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) se trata de un delito que afecta a prácticamente todas las personas y regiones del mundo.

Por otra parte, su carácter global tiene que ver también con su vínculo diversos tipos de *flujos* internacionales, sobre todo con la migración (con o sin autorización del Estado

¹⁷Son muchos los teóricos que han dedicado gran parte de sus vidas académicas al estudio y análisis de la globalización: Octavio Ianni, Anthony Giddens, Ulrich Beck, Zygmunt Bauman, Immanuel Wallerstein, Francis Fukuyama, Manuel Castells, entre otros. Todos ellos han propuesto diferentes perspectivas de análisis de este fenómeno explicándolo con base en distintas posturas de conocimiento y disciplinas: sociología, política internacional, economía, teoría de la comunicación, relaciones internacionales. De acuerdo con Celestino del Arenal no existe un consenso en la ortodoxia académica respecto de su conceptualización, sin embargo, para efectos de esta investigación se asume a ésta como un proceso de larga data que se “intensifica” a partir del liberalismo económico y que ha producido la mundialización de diferentes fenómenos y problemáticas que competen y afectan a todos los países en tanto que “atravesan” las fronteras del Estado – Nación westfaliano. (Arroyo, 2008)

¹⁸ Así lo estipula el Protocolo de Palermo, señalando que estos supuestos son los que le dan carácter transnacional a la trata de personas.

receptor / origen) y los tráficos ilícitos (tráfico de drogas, de personas y de mercancías). (ONUDD, 2004: 44)

El análisis de estos dos elementos: su transnacionalidad y su vínculo con la migración y los tráficos ilícitos permiten identificar una cuestión relevante para el desarrollo de la presente investigación y ésta es la relativa a cómo a partir de ellos se ha construido la perspectiva (dominante) por parte de la comunidad internacional frente a este fenómeno. A continuación se detalla cada uno.

1.2.1. Transnacionalidad

Desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, se han documentado miles de casos de trata de personas en los que su comisión implica el cruce de fronteras de distintos países, en el que el enganche de las víctimas ocurre en un país y su explotación sucede en otro y en el que participan redes criminales transnacionales dedicadas a este acto ilícito. (ONUDD, 2004: iv) El *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México* realizado en 2009 por el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C., compiló varios casos de este tipo,¹⁹

“Hace como diez años, cuando teníamos 8 y 9 años, mi papá nos vendió. Nacimos en una comunidad Mixteca, muy pobre, en el Estado de Oaxaca. Acabamos en la Ciudad de Nueva York, en un prostíbulo, siendo explotadas sexualmente, a nuestra corta edad...” (p. 104)

“Soy una mujer de 30 años, que tengo 15 años de vivir ilegalmente en Chicago, Illinois, Estados Unidos. Llegué aquí porque me ofrecieron un trabajo como Cajera en un restaurante. Pero cuando llegué todo era mentira. Me quitaron mis documentos y me encerraron en un burdel. Yo no quería prostituirme, pero me pegaban, me quemaban con cigarros, me violaban tumultuariamente, y me hicieron una guerra psicológica,

¹⁹ Testimonio proporcionado a CEIDAS, A.C. por la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas para América Latina y el Caribe (CATWLAC).

hasta que me convencieron de que yo ya no valía y que si no aceptaba prostituirme, me iban a matar...” (CEIDAS, 2009: 105)

A partir de testimonios como estos, ha sido posible identificar esquemas de organización y “modus operandi” a través de los cuales se comete el delito de trata de personas de forma transnacional en muchos de los que se ha comprobado la participación de grupos y redes delictivos también transnacionales.

En su informe *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries* publicado en el 2002, la ONUDD proporciona información relativa a casos en los que se ha identificado la participación de redes de crimen organizado en la comisión del delito de trata así como de redes transnacionales dedicadas exclusivamente a ésta. En el mismo señala que la globalización y el aumento de la interdependencia económica han promovido y fortalecido el crimen más allá de las fronteras nacionales en todo el mundo.

Asimismo, en su *Informe mundial sobre trata de personas 2014* propone una tipología relativa al involucramiento del crimen organizado²⁰ en la comisión de este delito y a las redes a partir de las cuales se perpetra, siendo una de las categorías las de carácter transnacional:

²⁰ De acuerdo con Paul Knepper (2010) los orígenes del concepto “crimen organizado transnacional” pueden ubicarse en la segunda mitad del siglo XIX y se asocia con la expansión del comercio mundial, el “imperialismo europeo”, la urbanización, las migraciones masivas y el desarrollo de la tecnología (Chabat, 2010: 3) La ONUDD reconoce como delitos de la DOT al lavado de dinero, actividades terroristas, robo de arte y objetos culturales o propiedad intelectual, tráfico ilícito de armas, secuestro de aviones, piratería marítima, fraude de seguros, crimen cibernético, crimen ambiental, trata de personas, tráfico de partes del cuerpo humano, tráfico de drogas, quiebra fraudulenta, infiltración al negocio jurídico, corrupción y el soborno de funcionarios públicos. (ONUDD, 2002)

Cuadro 1. Tipología de organizaciones delictivas dedicadas a la trata de personas según la ONUDD

Operaciones pequeñas locales	Operaciones medianas subregionales	Operaciones grandes transnacionales
Flujos de trata domésticos o de distancia corta	Flujos de trata al interior de una misma subregión o entre regiones vecinas	Flujos de trata de largas distancias y que involucran distintas regiones
Uno o algunos tratantes	Grupo pequeño de tratantes	Tratantes involucrados en el crimen organizado transnacional
Número pequeño de víctimas	Más de una víctima	Gran número de víctimas
Explotación por parte de un compañero íntimo	-	-
Inversión y beneficios limitados	Algunas inversiones y beneficios dependiendo del número de víctimas	Grandes inversiones o beneficios
Sin necesidad de documentos para cruzar fronteras	Cruce de fronteras con o sin documentos	El cruce de fronteras siempre requiere de documentación
Sin o con muy poca organización	Organización necesaria dependiendo de los cruces de fronteras y del número de víctimas	Necesidad de organización sofisticada para mover un gran número de víctimas a través de largas distancias
		Operaciones resistentes

Fuente: *Global report on Trafficking in Persons 2014*, ONUDD, 2014.

Las redes criminales transnacionales de trata de personas se afianzan aprovechándose de las “debilidades de los Estados”, de las características del mundo globalizado y de los propios mecanismos a partir de los cuales funciona el “libre mercado” (Linares, 2008: 374).

Hay quienes afirman que estas redes (y el crimen organizado transnacional en general) representan una de las principales amenazas contemporáneas a la seguridad nacional²¹ al operar en distintos países y ser flexibles, dinámicas y elusivas a la acción de las autoridades y adaptables a los cambios; se trata de grupos que escapan del sistema estatal y trascienden la soberanía del Estado, sus fronteras y su jurisdicción (Linares, 2008: 376) estableciendo “lazos de cooperación” con otras redes criminales en distintas regiones del mundo lo cual les permite adquirir las capacidades que requieren para innovar y adaptarse a fin de obtener ganancias de una determinada actividad ilícita (Williams, 2001: 62)

Asimismo, la transnacionalidad de la trata está expresada en su presencia en prácticamente todas las regiones y países del mundo afectando a personas de todas las nacionalidades. En el ya citado informe mundial de la ONUDD se señalaba que entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 distintas nacionalidades en 124 países en todo el mundo (ONUDD, 2014)

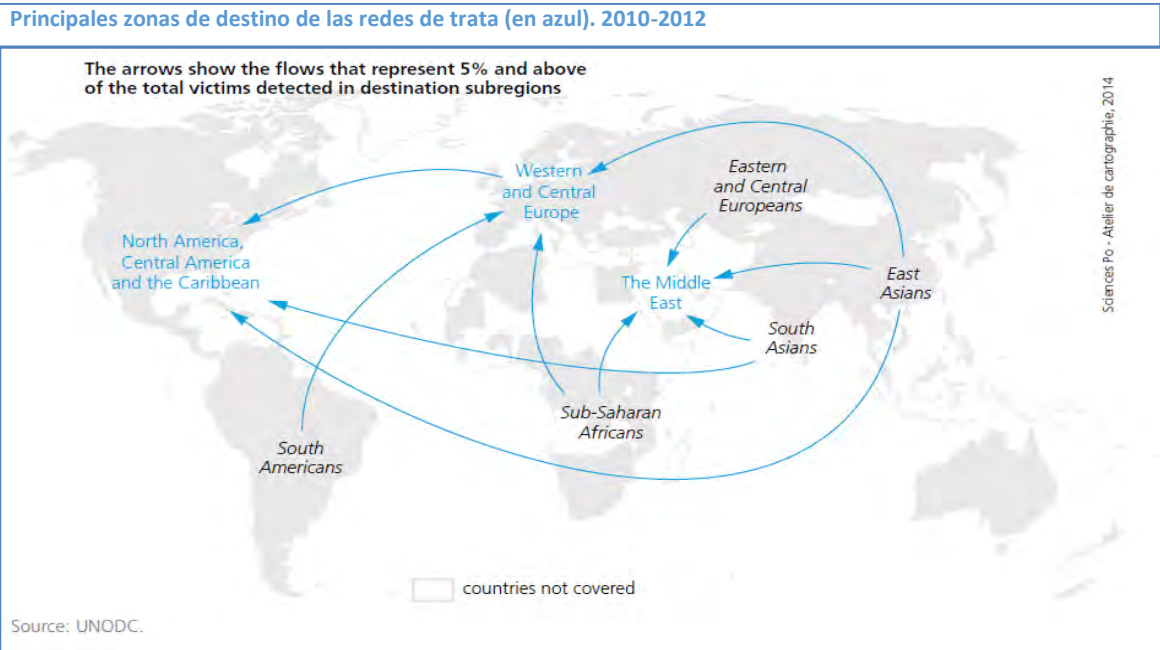
De acuerdo con los diagnósticos especializados, la trata de personas, como una forma de DOT, implica una dinámica que involucra a países y regiones “de origen” y a países y regiones “de tránsito” y “destino” de víctimas de trata. Al respecto, destacan los reportes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, los informes bienales de la ONUDD y los reportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales han abordado esta dinámica con el objetivo de conocer cuáles son las regiones y países más afectados por los flujos internacionales de personas sujetas a la trata así como del dinero ilícito generado a partir de ella.²²

²¹ De acuerdo con Edmundo Hernández – Vela se entiende por “seguridad nacional” al conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones dirigidas a lograr la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes. (Hernández-Vela, 2002).

²² Cada uno de estos diagnósticos está construido a partir de una metodología propia, por lo que sus resultados, si bien en algunos casos son coincidentes, muchos otros difieren entre sí. La dispar información que existe sobre las magnitudes y dimensiones a nivel global de la trata de personas representan uno de los desafíos más importantes para la comunidad internacional, al no existir la información suficiente que permita conocer con exactitud el número de víctimas que existen. (ONUDD, 2014: 8)

Pese a que recientemente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2012) señaló que usar las estimaciones hechas por estos diagnósticos puede resultar peligroso al no haber claridad respecto de las metodologías utilizadas para el cálculo de estas cifras, éstas permiten tener dimensión de la presencia de la trata a nivel mundial, regional y nacional.

Así la ONUDD señala que en entre 2010 y 2012, se identificaron a nivel mundial alrededor de 510 rutas distintas de tránsito de víctimas de trata de personas alrededor del mundo:



Fuente: *Global report on Trafficking in Persons 2014*, ONUDD, 2014.

Además, señala que la mayoría de las “corrientes” (haciendo referencia a las rutas a través de las cuales se trasladan a las víctimas) de trata son intrarregionales (se circunscriben a una sola región) y casi la mitad de las víctimas detectadas proceden de un país de la misma región que el país de destino. Casi una cuarta parte de las víctimas fueron trasladadas de una región a otra, y aproximadamente 34% permaneció en su país de origen.

El “destino” al que las víctimas son trasladadas para su explotación tiene que ver con las características de cada uno de los países y su relación con los otros. La ONUDD ha

señalado la existencia de patrones de comportamiento de este crimen a nivel mundial, por ejemplo, mientras que las víctimas detectadas en los países de Asia Meridional y Asia Oriental y el pacífico, así como en los de África, Europa Oriental y Asia Central provienen casi exclusivamente de otros países de la misma región (incluyendo a las que provienen de su país de origen), varios países de Oriente Medio, Europa Occidental y Central, y América del Norte registran una proporción relativamente elevada de víctimas de otras regiones o subregiones.

De acuerdo con este mismo Informe, las víctimas y victimarios que participan de la trata de personas provienen de todos los países, sin embargo, existe una correlación entre los países de destino de víctimas y aquellos que tienen un alto índice de desarrollo humano: entre más cercano es el índice a 1 (el índice va de 0 a 1) mayor es el número de víctimas que “ingresan” a un país. Así, los flujos de las redes internacionales de trata van, generalmente, de los países en vías de desarrollo a los desarrollados. (ONUDD, 2014: 10)

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que es difícil cuantificar con precisión el número de las víctimas de trata a nivel mundial, pero que se calcula que cada año alrededor de 800 mil personas son “tratadas” a través de las fronteras internacionales, al tiempo que muchas otras lo son dentro de las fronteras de sus propios países. (OIM, 2013)

Respecto de los fines de explotación a los que las víctimas son sometidas, la ONUDD ha señalado que la trata con fines de explotación sexual es más frecuente que la trata con fines de trabajo forzado: entre 2010 y 2012, la primera representó un 53% del total de casos detectados, mientras que la segunda un 40% en el mismo periodo. Pese a ello, en fechas recientes se ha registrado un aumento en la detección de trata de personas con fines distintos a la explotación sexual. (ONUDD, 2014: 14)

Por otro lado, la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) señaló en 2012 que 20.9 millones de personas estaban sometidos a trabajos forzados a nivel mundial, siendo engañadas, privadas de su libertad y explotadas. De ese total, 11.4 millones eran mujeres y niñas (55%), mientras que 9.5 millones eran niños y hombres (45%);

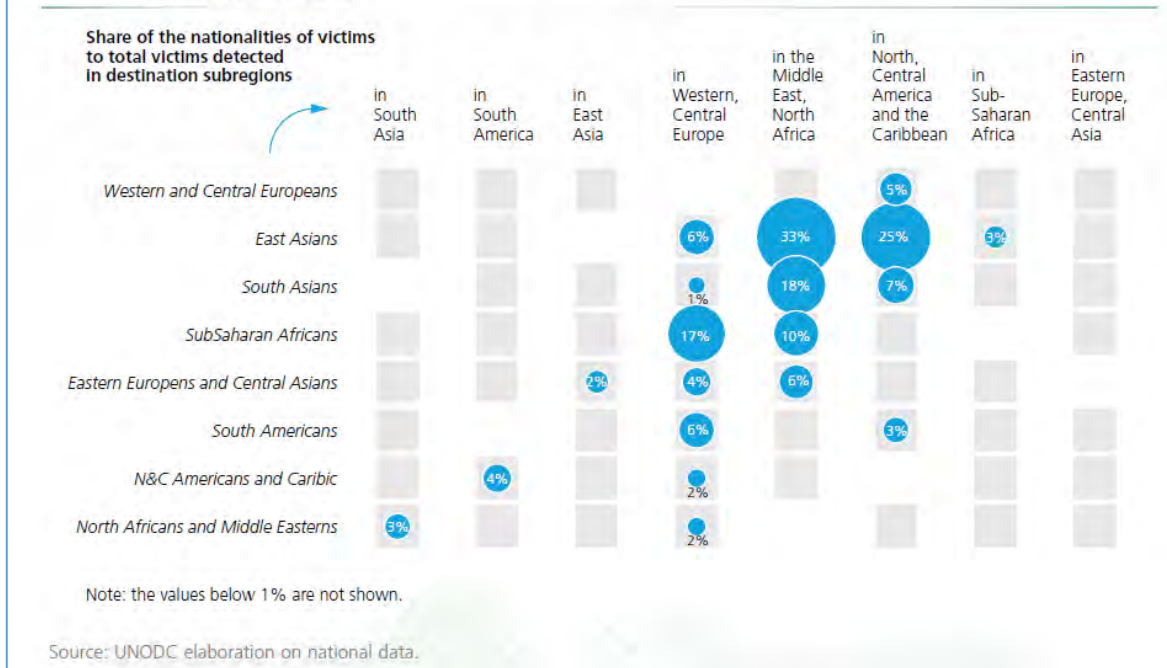
74%, es decir, 15.4 millones pertenecieron al grupo de edad de 18 años y más, mientras que 26%, 5.5 millones, tenían 17 años o menos.

Por otro lado, de acuerdo con el *Índice Global sobre Esclavitud*, instrumento estadístico realizado por la Walk Free Foundation, al día de hoy existen 35.8 millones de personas que son víctimas de alguna forma de esclavitud contemporánea, siendo una de éstas la trata de personas, de las cuales seis de cada 10 se concentran en cinco países: Pakistán, China, India, Uzbekistán y Rusia. (The Walk Free Foundation, 2015: 8)

La ONUDD señala que entre 2007 y 2010 la mayoría de las víctimas detectadas en todo el mundo fueron mujeres, representando entre el 55% y 60% de ellas y aunque actualmente siguen siendo mayoría entre las víctimas de trata a nivel mundial, su proporción con respecto al total fue menor a la del periodo comprendido entre 2003 y 2006, en el que más de 2 de cada 3 víctimas detectadas lo eran. Lo anterior se explica a partir de otros indicadores, como aquél que refiere que entre 2007 y 2010 el número de niñas víctimas aumentó 15% o como el que indica que en el mismo periodo el número total de víctimas masculinas aumentó de 15% a 18%, mientras que en el caso de niños víctimas se pasó de 8% a 10% (ONUDD, 2014: 20)

El mismo organismo hace énfasis respecto de las enormes diferencias entre unas regiones y otras en lo que respecta al sexo y edad de las víctimas detectadas, así mientras que 16% de las víctimas detectadas en los países de Europa y Asia Central son menores de edad, en África y el Oriente Medio las niñas y los niños representan 68% del total. (ONUDD, 2014: 21) A partir de la información que analiza, presenta un esquema que permite observar en qué porcentaje las víctimas originarias de una determinada región han sido identificadas en la misma y en otras:

FIG. 23: Citizenships of foreign victims, by subregion, shares of the total number of detected victims, 2010-2012



Fuente: *Global report on Trafficking in Persons 2014*, ONUDD, 2014.

Por otro lado, la ONUDD señala que más del 90% de los países que son miembros de las Naciones Unidas penalizan a la trata como un delito y en su gran mayoría cuentan con marcos jurídicos nacionales en la materia. Sin embargo, aún con ello aproximadamente dos mil millones de personas en todo el mundo son consideradas como “desprotegidas” frente a ella. (ONUDD, 2014)

Otro elemento que la hace transnacional es el flujo internacional e ilícito de dinero que se genera a partir de ella. En 2005, la OIT estimó en 31.6 mil millones de dólares la suma económica generada a partir de la trata de personas lo que en aquél año se traducía en una ganancia anual ilícita que ascendía a 13 mil dólares por cada víctima (OIT, 2005). En 2003, organismos como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la OIT estimaron que por cada víctima los tratantes obtenían de cuatro mil a 50 mil dólares, lo cual estaba determinado en gran medida por su lugar de origen y de destino (Egenhoff y Stein, 2011: 40).

En 2012, la OIT señaló que la trata de personas era, en ese año, una “industria global” de 150 mil millones de dólares, cuyas ganancias provenían en más de un tercio de la explotación sexual comercial (OIT, 2012).

El flujo transnacional de capitales está determinado también a partir de las industrias en las que las víctimas de trata son explotadas: el turismo, las agencias de empleo o reclutamiento laboral, la hotelería y las aerolíneas, así como la industria del descanso y el entretenimiento, entre otras, industrias todas que permiten el flujo de capitales encubierto a través de operaciones financieras de empresas legales (ONUDD, 2006).

Actualmente, no existe ningún diagnóstico que aborde de forma específica esta dimensión de la trata de personas, los esfuerzos que se han hecho para rastrearlos son incipientes y de acuerdo con el Foro Económico Mundial requieren, con suma urgencia, el involucramiento de las instituciones financieras internacionales, públicas y privadas, así como del sector privado en general. (*Global Risks Report 2015*, FEM, 2014: 6)

1.2.2. Vínculo con la migración y los tráfico ilícitos

La desigualdad y la pobreza así como lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha denominado “déficit de Estatalidad” (PNUD, 2001: 8), entendida como la incapacidad del Estado para cumplir con el marco jurídico que se ha dado a sí mismo han contribuido de manera importante al incremento en la comisión de este delito y a su posicionamiento, como recientemente lo han afirmado distintas fuentes, en el segundo lugar en la lista de los crímenes que más “ganancias” económicas generan a nivel internacional.²³ (ONUDD, 2014)

De acuerdo con el Mtro. Mario Luis Fuentes, la trata de personas implica una ruptura social que cuestiona al actual modelo de desarrollo y a la civilización misma pues en una lógica de mercado, las víctimas de trata son reducidas a “objetos de uso y de cambio”, a mercancías. (Fuentes, 2010)

²³ El primer lugar lo ocupa el tráfico de armas, y el tercer lugar el tráfico de drogas. (ONUDD, 2014)

Desde esta perspectiva, la trata de personas está anclada a distintos factores sociales que la propician y que sitúan a las personas (a ciertos grupos poblacionales más que a otros) en condiciones de vulnerabilidad ante ella. (Cuarenta producciones y CEIDAS, A.C., 2010). Estos factores bien podrían llamarse “determinantes sociales” de la trata de personas en tanto que son circunstancias en que se encuentran las personas y que las hacen proclives a convertirse en víctimas.²⁴

En este sentido, si es posible señalar dos fenómenos que guardan un vínculo especialmente importante con la trata de personas así como con los determinantes antes señalados, éstos son la migración internacional (con documentos o sin ellos) y los denominados “tráficos ilícitos”.²⁵

De acuerdo con la organización internacional no gubernamental *Anti-Slavery* (2008), la inmensa mayoría de víctimas de trata de personas son trabajadores migrantes y no es coincidencia que el auge de la trata haya tenido lugar durante un periodo en el que la “demanda” de trabajadores migrantes aumentó. Con base en lo señalado durante el Diálogo de Alto Nivel para las Migraciones de la ONU, realizado en el 2008, el número de personas migrantes se duplicó entre 1980 y 2005, al pasar de 100 a 214 millones de migrantes a nivel mundial.

La pobreza, la desigualdad y la marginación han sido las motivaciones más importantes en las últimas décadas que han determinado la movilidad de las personas que migran buscando destinos en donde puedan acceder a empleos mejor remunerados y así posibilitar la construcción de un patrimonio familiar. (Fuentes, 2011: 16). En 2005,

²⁴ El concepto “determinantes sociales” fue acuñado en 2003 por la Organización Mundial de la Salud para hacer referencia a las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud y que son resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas por cada país. Los “determinantes sociales de la salud” explican la mayor parte de las inequidades sanitarias, esto es, de las diferencias injustas y evitables observadas en y entre los países en lo que respecta a la situación sanitaria. (OMS, 2008)

²⁵ Otros de los determinantes que es necesario señalar son: la fractura del mundo empleo; los efectos sociales de la crisis financiera global; la migración y urbanización creciente; las violencias y su generalización; la crisis de la matriz ambiental y cambio climático; “globalización” de la criminalidad; y la crisis de gobernanza global (Foro Económico Mundial, 2015: 15)

alrededor del 60% de los migrantes se encontraban en los países más “prósperos” del mundo mientras que el 40% de ellos en países en desarrollo. (ONU, 2008).

El Mtro. Mario Luis Fuentes ha señalado que la dinámica migratoria actual permite pensar en una nueva configuración de la globalidad y una “nueva era de tráfico”, los cuales pueden presentarse en tres tipos: los tráfico lícitos, los tráfico ilícitos y los tráfico extremos, estando, los dos últimos, vinculados a la pobreza, la desigualdad y la marginación, en tanto que están ligados, también, a una de las características esenciales del mundo contemporáneo: la concentración de la riqueza mundialista, hoy polarizada como nunca antes. (Fuentes, 2011: 17).

A estos “determinantes” deben aunarse dos que han irrumpido como causales migratorios en los últimos meses: los conflictos armados y el cambio climático. Al respecto cabe señalar la denominada “crisis de refugiados” surgida a partir de la guerra civil en Siria desde el 2011 y que en septiembre de 2015 había orillado ya a cuatro millones de sirios a huir de su país en busca de refugio y asilo, principalmente a Europa. (Sancha, 2015)

Dentro de los tráfico ilícitos propone la existencia de tres que, en particular, han generado nuevas tensiones y le han dado a viejos fenómenos sociales “nuevos rostros” asociados a dinámicas y temas de reciente aparición: el tráfico de armas, el de sustancias adictivas (drogas), y el tráfico de mercancías, que está relacionado con la piratería y la falsificación de productos y mercancías. La expresión extrema de los tráfico ilícitos es la trata de personas, en tanto que está basada en el abuso de la necesidad que tienen las personas de emigrar e implica un nivel de sadismo y deshumanización de carácter inédito. (Fuentes, 2011: 18)

1.3. La respuesta de la comunidad internacional

Siguiendo a Pearson y Rochester el “Sistema Internacional Contemporáneo” está conformado por “Estados Nacionales” modernos que de forma soberana han adoptado una serie de formas y convenciones bajo las cuales se han organizado a fin de preservar el conjunto de “valores” que le dan sustento a una “comunidad” cuyo propósito

fundamental es preservar la paz, y a utilizar distintas expresiones de “la fuerza” si es necesario a fin de cumplir con tal propósito.²⁶

En materia de lo que hoy se conoce como trata de personas, la primera ocasión en que la comunidad internacional decidió establecer disposiciones en la materia fue en 1904, con la firma del Convenio Internacional con el Fin de Asegurar una Protección Efectiva contra el Tráfico Criminal conocido bajo el nombre de Trata de Blancas, firmado en París, Francia, el 18 de mayo de aquél año. Su evolución dentro del Derecho Internacional da cuenta de la complejidad característica de este fenómeno, misma que se ha reflejado en una amplitud de instrumentos internacionales que la han abordado desde distintas perspectivas.

1.3.1. El marco jurídico internacional: una agenda de seguridad global

Después de este primer instrumento, se establecieron regulaciones separadas para la trata de blancas y la prostitución, por un lado, y para situaciones relativas a prácticas análogas a la esclavitud, por otro; esto influyó en el desarrollo de perspectivas diferenciadas respecto de la “trata” por parte de los actores internacionales tradicionales: los Estados, pero también de los que surgirían a partir de las transformaciones políticas, económicas y sociales que caracterizaron la segunda mitad del siglo XX: organizaciones internacionales, nuevos tipos de organismos intergubernamentales, alianzas regionales, y organizaciones de la sociedad civil, conocidos en su conjunto como los “actores contemporáneos de las RR.II.”

En materia de trata de blancas, explotación sexual y prostitución se adoptaron siete tratados de 1904 a 1949; respecto de la esclavitud y prácticas análogas se estima que entre 1815 y 1957 se adoptaron más de 300 acuerdos internacionales relativos a su abolición, siendo el primero de ellos la Declaración de 1815 relativa a la abolición de la

²⁶ La más emblemática de estas convenciones es la que han adoptado bajo el esquema de la ONU, “organismo internacional” que las aglutina, y que constituye el foro más importante de deliberación en torno a distintos fenómenos y problemáticas que de alguna u otra forma los involucran. La expresión más importante de la “voluntad” de la comunidad internacional respecto de alguna problemática en específico se da a través del marco jurídico internacional, entendido como el marco normativo e institucional de la comunidad internacional que comprometen a los Estados a atender las problemáticas que enfrentan.

trata de esclavos a partir del movimiento abolicionista que buscaba poner fin a la trata de esclavos en el Atlántico y liberar a los esclavos en las colonias de países europeos y de los EE.UU.

Durante la segunda mitad del siglo XX, que inició con el fin de la Segunda Guerra Mundial y en la que sobrevendría un reacomodo del *statu quo* y del poder a nivel internacional posteriormente cristalizado en una pugna bipolar de poder denominada “Guerra Fría” (1949 – 1989), se desarrollaron otros instrumentos internacionales que no eran específicos sobre trata pero que contenían disposiciones relativas a ella, tales como la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer (1952), la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Estos instrumentos son parte de los que se ha denominado como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el cual, de acuerdo con Jack Donnelly, se construyó a partir de una “preocupación genuina por parte de los aliados, especialmente de los Estados Unidos de América, respecto del ‘mal moral’ que habían implicado las violaciones sistemáticas a los derechos humanos ocurridas durante el holocausto.” Así, en la segunda mitad del siglo XX los derechos humanos empezaron a concebirse como un conjunto de prerrogativas inherentes a las personas para salvaguardarlos de las acciones que el Estado pudiera llevar a cabo y atentar en contra de su dignidad e incluso de su vida. (Donnelly, 2001: 154)²⁷

Si bien la ONU ha reconocido y descrito a la trata de personas como una de las más graves violaciones a los derechos humanos y a pesar de los instrumentos

²⁷ Pese a que en el contexto de este régimen internacional de derechos humanos los Estados, específicamente aquellos organizados bajo un sistema de gobierno democrático, adquieren compromisos con el cumplimiento de las disposiciones y mandatos establecidos en los tratados internacionales de los cuales son Parte, lo cierto es que el ejercicio pleno de los DDHH por parte de su ciudadanía sigue siendo una agenda pendiente para la gran mayoría de ellos. De acuerdo con diversas voces que han hecho de la agenda de derechos humanos una causa propia, más allá del discurso, éstos siendo una agenda secundaria para los Estados, no así para otros actores internacionales (como las ONG y movimientos sociales organizados en torno a distintas causas) que aparecieron o cobraron fuerza durante las últimas décadas y que han sido capaces de cabildear e influir en las decisiones tomadas en el marco de la ONU o de otros organismos intergubernamentales.

internacionales señalados anteriormente (con disposiciones relativas a la trata de personas vigentes), la principal legislación en materia de trata dentro del derecho internacional fue impulsada por órganos penales de la Organización y no por los de Derechos Humanos, desde una perspectiva en la que su sanción y persecución en tanto delito fue ponderada sobre otras.²⁸

Como se verá en el siguiente capítulo, la adopción de un instrumento internacional en materia de trata de personas fue promovido por el gobierno estadounidense desde una perspectiva penal por lo que la ONU convocó no a la adopción de un instrumento relativo a la trata, sino a uno más amplio relativo a la delincuencia organizada transnacional con tres Protocolos Facultativos, siendo uno de ellos el de trata de personas, especialmente de mujeres y niños.²⁹

1.3.2. La Convención y el Protocolo de Palermo

El 16 de diciembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, a través de la resolución 55/25, la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y sus tres protocolos facultativos: uno relativo al tráfico de armas; otro al tráfico de drogas; y otro a la trata de personas. Por su alcance mediático, es éste último el que popularmente se conoce como el “Protocolo de Palermo”.

La firma en esta ciudad italiana es emblemática y deliberada pues está reconocida como una ciudad históricamente asociada a la “mafia” italiana, antecedente principal de la hoy llamada delincuencia organizada y la DOT (R. Casillas, entrevista, 11 de febrero de 2015).

²⁸ Muestra de ello fue el hecho de que la ONUDD haya sido el Organismo responsable del desarrollo de la Convención y el Protocolo de Palermo y no la OACNUDH, por ello gran parte de los trabajos preparatorios se llevaron a cabo en Viena, Austria y no en Ginebra, Suiza.

²⁹ Al respecto, es importante señalar que de acuerdo con la ONU una Convención o Convenio se refiere a un tratado multilateral formal con un gran número de Estados parte, asimismo se trata de instrumentos “auspiciados” por la propia ONU o alguno de sus órganos u oficinas. Un Protocolo es un “acuerdo” menos formal que la Convención y cuando es facultativo, como en el caso del de Palermo, establece derechos y obligaciones adicionales y específicos. Éstos últimos están sujetos a ratificación por separado lo cual implica que no lo ratifiquen los mismos países que ratifican la Convención. Este tipo de Protocolo permite a determinadas partes del tratado establecer entre ellas un marco de obligaciones que van más allá del tratado general y que no todas las partes del tratado general aceptan, creando así un “sistema de dos niveles”

La Convención y el Protocolo de Palermo son resultado de un proceso de negociaciones que inició en la ONU en 1997 a partir de la recomendación del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas respecto de la necesidad de adoptar un instrumento internacional que estableciera un tipo penal para la trata de personas, reconocida como un delito de la DOT a partir del Primer diagnóstico mundial sobre el tema de trata realizado por iniciativa de la Relatora de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, Radica Coomasasway en 1996. (Ezeta, 2006: 16)

En éste se recopiló información de los diferentes Estados y autoridades, organizaciones internacionales y ONGs sobre casos y víctimas. Con ello inició un convencimiento por parte de muchos gobiernos sobre la necesidad de combatir este problema mediante instrumentos internacionales específicos.

Fue en el 2000 cuando se adoptaron ambos instrumentos, mismos que entraron en vigor en septiembre de 2003.³⁰ Los compromisos a los que los Estados Parte se obligaban con la firma del Protocolo de Palermo son:

1. Incluir a la trata de personas como delito en su legislación a fin de promover su persecución jurídico – penal (sanción)
2. Brindar protección, atención y asistencia a las víctimas (del delito)
3. Prevenir el delito

Todas las disposiciones establecidas en el Protocolo se formularon a partir de un enfoque “penal” en tanto que la trata se reconocía por primera vez en el derecho internacional como un delito transnacional cometido, en gran parte, por el crimen organizado transnacional a través de redes dedicadas a éste, y que tenía vínculos con otros crímenes de la DOT razón por la cual, como se abordará en el siguiente capítulo,

³⁰ Hasta noviembre de 2014 este Protocolo había sido firmado por 116 países y ratificado por 163, de los 192 que son Estados parte de la ONU.

se señaló como una amenaza para la seguridad en sus diferentes dimensiones. (R. Casillas, entrevista, 11 de febrero de 2015)

En tanto problemática global, no debe perderse de vista que en septiembre de 2015 la ONU dio a conocer la nueva gran agenda internacional, expresada en los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas específicas, que dan continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y cuyo cumplimiento ha sido planteado para el 2030.

Este hecho es de enorme relevancia porque constituye el conjunto de compromisos que los Estados, en comunidad, adquieren después de un largo proceso de negociaciones y trabajos conjuntos, a nivel mundial y regional, y que enarbolan el consenso en torno a trabajar en agendas específicas que a su vez se identifican como las más ingentes y urgentes. Así, de acuerdo con el Mtro. Mario Luis Fuentes, es posible identificar tres elementos nuevos fundamentales en los ODS respecto de los ODM: 1) establecer la erradicación y ya no sólo la reducción de la pobreza; 2) el abatimiento de la desigualdad; y 3) la generación de acciones para enfrentar el cambio climático, reconociéndolo como uno de los mayores riesgos que se imponen a la actual y las futuras generaciones.

Respecto de la trata de personas, el documento mediante el que se aprueban los ODS, señala que, los Estados [erradicarán] el trabajo forzoso y la trata de personas y [pondrán] fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Asimismo, dentro del objetivo número ocho, que establece la promoción del crecimiento económico, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la meta 8.7 señala que:

“[Se deberán] 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.” (ONU, 2015: 23)

Ambos señalamientos sintetizan la visión de la comunidad internacional, concentrada en las Naciones Unidas, respecto de la trata de personas y los fenómenos que históricamente han estado asociadas a ella, y un primer elemento que debe hacerse visible es su vinculación con la aspiración a crear trabajo pleno y decente para todas las personas.

En este sentido, la responsabilidad de los Estados es mayor, pues el marco desde el cual deben actuar frente a la trata de personas requiere una comprensión de mucha mayor profundidad respecto de las condiciones a las que la está arraigada y las numerosas problemáticas que deben ser resueltas para lograr su erradicación.

1.3.2.1. Antecedentes y “trabajos preparatorios”: 1975 – 1999

En 1999 el gobierno de los EE.UU., en conjunto con el de Filipinas, llevó a cabo una conferencia regional a la que asistieron más de veinte países de Asia y el Pacífico cuyo objetivo principal fue desarrollar un “plan de acción regional” para combatir la trata de personas y proteger a las víctimas. En el marco de esa conferencia, el gobierno estadounidense propuso la adopción de un instrumento internacional en la materia argumentando que era necesario el compromiso de todas las naciones para criminalizar la trata de personas y establecer un marco jurídico para brindar protección y asistencia a las víctimas.

De acuerdo con el documento *Trabajos preparatorios de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos complementarios*, el primer antecedente de este instrumento internacional fue el 5º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente³¹, celebrado en Ginebra del 1º al 12 de septiembre de 1975.

³¹ Estos Congresos se comenzaron a llevar a cabo en 1955 y hasta el 2010, realizándose cada cinco años y dirigidos a promover la cooperación entre los Estados miembros de la ONU a fin de generar marcos de acción nacionales para "enfrentar la expansión de la delincuencia". Surgieron con la disolución de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria después de la Segunda Guerra Mundial, al transferirse sus funciones a la ONU. (ONUDD, 2010). Actualmente se continúan celebrando, en el más reciente (el treceavo), llevado a cabo en 2015, se abordaron los siguientes temas: 1) Éxitos y problemas en la aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho a nivel nacional e

Este Congreso se tituló “Cambios en las formas y dimensiones de la delincuencia organizada transnacional y nacional” y se centró en reflexionar e intercambiar perspectivas respecto del delito como un “negocio en los planos nacional y transnacional”, y prestando especial atención al delito organizado, al delito financiero y a la corrupción. (ONUDD, 2008)

En él se concluyó que las consecuencias económicas y sociales del delito, en tanto negocio ilícito, eran (generalmente) mucho mayores que las consecuencias de las formas tradicionales de la violencia interpersonal y que los delitos contra la propiedad, representando así una amenaza más grave. Asimismo se señaló que si bien el delito organizado y la corrupción planteaban un problema grave en muchos países, los más afectados eran aquellos “países en desarrollo”, debido a que su población enfrentaba una vulnerabilidad mayor que la de los primeros.

Otro elemento relevante que fue planteado en este Congreso respecto de la DOT fue el señalamiento de que delitos de la delincuencia organizada transnacional implicaban una actividad comercial o industrial en numerosas ocasiones legal y que suponían cierta organización y un determinado rango social o poder político de las personas que participaban en su comisión.

En los Congresos celebrados en los años que siguieron hasta antes de la Convención de Palermo en el 2000, se fueron señalando aquellas dimensiones y elementos que serían la base de la misma; por la relevancia que tuvieron para lo anterior, destacan los siguientes:

- En el 6º Congreso, realizado en 1980 en Caracas, Venezuela, se visibilizó el vínculo entre el delito y el abuso del poder.

internacional y para apoyar el desarrollo sostenible; 2) Cooperación internacional, incluso a nivel regional, para combatir la delincuencia organizada transnacional; 3) Enfoques amplios y equilibrados para prevenir y afrontar adecuadamente formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional; y 4) Enfoques nacionales de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. (ONU, 2015)

- En el 7º, llevado a cabo en Milán, Italia en 1985, se abordaron las nuevas dimensiones de la criminalidad y de su prevención en el contexto del desarrollo a quince años del fin del milenio. En éste Congreso se destacó la enorme diversidad de las operaciones ilícitas efectuadas por las redes delictivas internacionales, haciendo énfasis en que las fronteras nacionales habían dejado de representar una barrera eficaz contra ellas.
- En el 8º Congreso, celebrado en La Habana, Cuba, en 1990, se debatieron las medidas que cada país había llevado a cabo para hacer frente a la DOT incluyendo a aquellas de carácter terrorista, abordándolas por primera vez como problemáticas mutuamente asociadas.

Especialmente relevante fue el 8º Congreso pues, de acuerdo con la ONUDD (2008), marcó el comienzo de “una nueva era para el Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal”, en tanto que por convocatoria del Secretario General, se llevó a cabo una Reunión Ministerial sobre la elaboración de un *Programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, mismo que se celebraría en París en 1991 y que implicaba la realización de acciones mucho más concretas y específicas.

El resultado de esta Reunión Ministerial fue a elaboración de la *Declaración de Principios y Programa de Acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, aprobado por la Asamblea General a través de su resolución 46/152, el 18 de diciembre de 1991. A partir del Programa de Acción, se estableció la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en calidad de comisión orgánica del Consejo Económico y Social, la cual estaba compuesta por representantes de 40 gobiernos con el objetivo de garantizar la participación gubernamental directa tanto en la adopción de decisiones multilaterales como en la supervisión de las actividades establecidas como parte del Programa.

Posteriormente, en 1993, y por recomendación de la flamante Comisión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1993/29, del 27 de julio de 1993, en la que se solicitó al Secretario General (entonces Butros Butros - Ghali) que organizara una

conferencia mundial a nivel ministerial sobre la delincuencia organizada transnacional y fue el Gobierno de Italia el que se ofreció para acoger la Conferencia propuesta.

En esta misma resolución se examinó si era factible elaborar instrumentos internacionales, incluidas Convenciones, contra la delincuencia organizada transnacional y comenzaron a realizarse los preparativos para la Conferencia, el Gobierno de Italia, en cooperación con la Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, organizó en Palermo (Italia), del 10 al 12 de octubre de 1994, una reunión oficiosa de miembros de la Comisión y representantes de otros países interesados a fin de elaborar los documentos de trabajo que constituirían la plataforma sustantiva que se sometería al examen de la Conferencia.

La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada se celebró al fin en Nápoles, Italia del 21 al 23 de noviembre de 1994 y ésta atrajo un número más elevado de Estados participantes, así como de representantes al más alto nivel, que cualquier otra conferencia de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. Asistieron a ella más de dos mil participantes y delegaciones de 142 Estados (86 de ellos representados a nivel ministerial, mientras que otros estuvieron representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno), además de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

En el debate general realizado durante la Conferencia, se expresaron diversas opiniones sobre la viabilidad de elaborar una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional. Al respecto, se observó que deberían tomarse en consideración las dificultades que probablemente surgirían al tratar de formular una convención de esa naturaleza, dadas las diferencias entre los ordenamientos jurídicos y las distintas prácticas entre países. Otro de los señalamientos más importantes de la Conferencia fue el relativo a que todas las medidas que previera la convención deberían de ser compatibles con la Constitución de cada país y con el debido respeto hacia los derechos humanos.³²

³² Este elemento constituye una de las muestras más claras de cómo, los DD.HH. fueron un tema tangencial en a construcción del marco jurídico fundamental de la Convención y posteriormente el Protocolo de Palermo,

La Conferencia aprobó por unanimidad la *Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada*, en la que se subrayó la necesidad de adoptar con carácter urgente medidas a nivel mundial contra la delincuencia organizada transnacional, centrándose en las características estructurales y el *modus operandi* de las organizaciones delictivas.

Asimismo, instó a los Estados Parte a que tuvieran en cuenta una serie de rasgos característicos de la delincuencia organizada, como la formación de grupos para dedicarse a ella; los vínculos jerárquicos o las relaciones personales que permitían el control del grupo por sus jefes; el uso de la violencia, la intimidación o la corrupción para obtener beneficios o ejercer el control de algún territorio o mercado; el blanqueo de fondos de procedencia ilícita para los fines de alguna actividad delictiva o para infiltrar alguna actividad económica legítima; el potencial para introducirse en alguna nueva actividad o para extenderse más allá de las fronteras nacionales; y la cooperación con otros grupos organizados de delincuentes transnacionales; así como a que se estudiara la posibilidad de formular nuevos instrumentos internacionales con miras a promover una mayor armonización o compatibilidad entre las legislaciones nacionales en la materia.

La adopción de una convención específica contra la delincuencia organizada transnacional se convirtió en el tema de mayor interés en 1996, a partir de la resolución 51/120 de la Asamblea General, del 12 de diciembre de este año, que planteaba la elaboración de una Convención Internacional en la materia, que a su vez derivó de la iniciativa hecha por el Gobierno de Polonia de presentar a la Asamblea el texto de un *proyecto de convención marco de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. La Asamblea pidió al Secretario General que invitara a todos los Estados Parte a presentar por escrito sus opiniones sobre la cuestión de la elaboración de una convención internacional en la materia.

y no uno axial, contrastando con la mayor parte de los discursos que acompañaron su adopción (ONUDD, 2004). Véase el prefacio de la publicación de 2004 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos Facultativos, editada por la ONUDD.

Al mismo tiempo, la Comisión estableció, en su sexto período de sesiones, un Grupo de Trabajo de Composición Abierta que se reuniría entre períodos de sesiones a fin de revisar la posibilidad de elaborar un convenio o convenios contra la delincuencia organizada transnacional y concretar los elementos que se deberían incluir en esos textos.

Es entonces cuando el gobierno de los EE.UU. comienza a tener una participación mucho más activa en el proceso, que inicia con la presentación de un documento que “recogía las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos de América acerca de los medios más eficaces de garantizar el examen por la Comisión en su sexto período de sesiones de la cuestión de la elaboración de convenios, que incluía en el apéndice el texto de un Proyecto de Convenio para la Represión de la Delincuencia Transnacional Organizada” (ONUDD, 2008: 24)

Al año siguiente, el 12 de diciembre de 1997, a través de la resolución 52/85 la Asamblea General de las Naciones Unidas establecería un Grupo Intergubernamental de Expertos entre períodos de sesiones y abierto con el fin de elaborar un anteproyecto de convenio internacional amplio de lucha contra la delincuencia transnacional organizada, con miras a presentar un informe a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su séptimo período de sesiones.

Una vez conformado este Grupo Intergubernamental, se llevó a cabo una primera reunión de composición abierta en Varsovia del 2 al 6 de febrero de 1998 y en cuyo marco se manifestó por primera vez con suficiente claridad la existencia de “un amplio consenso sobre la conveniencia de aprobar una convención de lucha contra la delincuencia transnacional organizada”, asegurando que este “instrumento jurídico internacional sería muy útil ya que no sólo daría seguimiento a otras actividades que hasta entonces habían tenido éxito sino que constituiría un avance en los intentos por resolver cuestiones apremiantes de interés nacional e internacional en un contexto multilateral.” (ONUDD: 2008)

Para entonces había sido definida una serie de “principios generales dimanantes del debate general e histórico” suscitado hasta esa fecha, mismos que son resumidos (textualmente) como a continuación se indica (ONUDD, 2008):

- a) “Si bien en general se comprendían los límites de la delincuencia organizada, seguía habiendo divergencias de naturaleza jurídica que dificultaban el logro de una definición amplia. Esta tarea podría requerir un tiempo considerable, en un momento en que el sentimiento general era de urgencia en cuanto a la elaboración de la nueva convención. La delincuencia organizada seguía evolucionando y manifestándose de diferentes maneras. Dado que había un entendimiento general de lo que constituía una organización delictiva, ese entendimiento se debía aprovechar para determinar el ámbito de la convención, haciendo hincapié en las medidas que se podrían tomar contra esos grupos, en virtud de la nueva convención.
- b) “Algunos Estados expresaron la opinión de que iba a ser difícil enumerar todas las posibles actividades que podrían realizar las organizaciones delictivas y que los intentos en ese sentido podrían dar lugar a una convención demasiado estrecha. Ese enfoque entrañaba dos riesgos principales. En primer lugar, prejuzgaría *ab initio* la aplicabilidad y eficacia de la convención, ya que la lista de delitos no podría ser totalmente exhaustiva y excluiría los tipos de actividades delictivas que fueran apareciendo. En segundo lugar, plantearía dificultades considerables con respecto a otras disposiciones de la convención, ya que con frecuencia se necesitaban respuestas específicas para delitos concretos. La necesidad de tratar delitos específicos podría resolverse mediante la adopción de protocolos adicionales, que se negociarían en forma separada y no afectarían al ámbito de la convención ni a su aplicación y eficacia. Se señaló además que ese enfoque podría facilitar un proceso de negociación más expeditivo que permitiese establecer la nueva convención en un plazo más corto.
- c) “Se propuso un enfoque alternativo que podría basarse en la gravedad del delito, la cual se determinaría sobre la base de las sanciones previstas en la legislación nacional del requisito de que el delito se cometiese en relación con una

organización, asociación o conspiración delictiva. Ese enfoque también planteaba dificultades, ya que el concepto de gravedad del delito no tenía la misma significación en todos los sistemas nacionales. Por otra parte, estaba justificado el ulterior examen de ese criterio como posible solución, y sobre todo si al mismo tiempo se hacía hincapié en la naturaleza organizada del delito en cuestión, así como en el examen de los elementos que exigirían cooperación internacional, incluido su alcance transnacional. Algunas delegaciones expresaron su fuerte oposición a toda “convención sobre delitos graves” en lugar de un instrumento especial sobre la delincuencia organizada.

- d) “Hubo acuerdo en que la convención debía incluir medidas prácticas de cooperación internacional, como la cooperación judicial, la asistencia recíproca en cuestiones penales, la extradición, la cooperación en materia de aplicación de la ley, la protección de los testigos y la asistencia técnica. La convención debía ser un instrumento para establecer la capacidad de los Estados y de las Naciones Unidas en relación con la reunión, el análisis y el intercambio de información, así como el suministro de asistencia... La convención debía tener disposiciones que exigieran la adopción de medidas legislativas por parte de los gobiernos, a fin de facilitar una cooperación eficaz y significativa.

- e) “Otros instrumentos internacionales podrían ser fuentes de inspiración útiles, especialmente el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, el cual contenía disposiciones directamente pertinentes a la nueva convención. Algunas de esas disposiciones podían ofrecer soluciones a problemas similares, o servir de punto de partida para extender su alcance, teniendo en cuenta las nuevas necesidades y novedades.

- f) “Por último, la convención debía incorporar salvaguardias apropiadas para proteger los derechos humanos y garantizar la compatibilidad con los principios fundamentales del derecho nacional.” (ONUDD, 2008: 269)

Como se aprecia, la ambigüedad asociada a la complejidad que entrañaba la comprensión y la legislación en torno a la delincuencia organizada transnacional, estuvo permanentemente en el proceso de adopción de la Convención de Palermo, sin

embargo se acordó que la elaboración de la misma debía avanzar a un ritmo acelerado, a fin de que estuviera lista antes de la culminación del año 2000.

Algunos Estados Parte identificaron temas concretos que, a su juicio, debían ser tenidos en cuenta de forma prioritaria:

- El Gobierno de Argentina propuso la elaboración de una nueva convención contra la trata de menores, citando su cada vez mayor incidencia.
- El Gobierno de Austria presentó a la Comisión un proyecto de convenio internacional contra la introducción clandestina de migrantes ilegales.
- El Gobierno de Italia presentó un proyecto de protocolo para combatir el tráfico y el transporte ilícito de migrantes por mar, para que se anexara al proyecto de convenio presentado por el Gobierno de Austria.

Al final del 7º periodo de sesiones se decidió vincular estas propuestas con el proyecto de convención contra la delincuencia organizada transnacional que se había trabajado a partir del presentado por los EE.UU., pero como “instrumentos adicionales” que abordaban estos nuevos problemas.³³ Una vez acordado lo anterior se iniciaron los trabajos de redacción tanto de la Convención como de los instrumentos adicionales.

1.3.2.2. La predominancia de un enfoque penal

De acuerdo con Ann Jordan (2002), a lo largo de todo el proceso sintetizado en los párrafos anteriores, hubo una participación importante del llamado *Caucus de Derechos Humanos*, conjunto de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil provenientes de todo el mundo y que buscaban, explícitamente, asegurarse de que el instrumento relativo a la trata de mujeres y niños incluyera:

³³ Debido a que había preocupación en relación a la inferior jerarquía de un *protocolo* en comparación con una *convención*, no se habló de “protocolos”, dejando la cuestión de la jerarquía de los instrumentos adicionales abierta para su análisis posterior. (ONUDD, 2008: 269)

1. Una definición de trata de personas que incluyera todos los fines de la trata como trabajo forzado, esclavitud y servidumbre, sin importar si ésta ocurría a través de las fronteras o sólo al interior de un país; y
2. La reivindicación de los derechos y las necesidades de personas tratadas.

La misma investigadora señala que el primer objetivo se logró, de acuerdo a las posibilidades que un instrumento internacional da, ya que el Protocolo contra la Trata cuenta con una amplia definición y cubre la mayoría de la trata internacional y alguna trata interna.

Respecto del segundo objetivo, señala que éste casi se logró, al ser el Protocolo esencialmente un instrumento de “aplicación efectiva de la ley”, por lo que dejó fuera disposiciones relativas a la garantía de los derechos humanos de las personas tratadas (víctimas), lo cual se refleja en la predominación de un lenguaje mucho más impositivo en las disposiciones relativas a la sanción (i.e. "los estados partes deberán de"), mientras que las provisiones relativas a la protección y asistencia a las víctimas contienen términos más débiles (i.e. "en casos en que proceda" y "en la medida de lo posible").

Siguiendo a Jordan (quien ha desarrollado su obra de investigación desde el enfoque feminista - abolicionista³⁴), lo anterior tiene que ver con el hecho de que su naturaleza es esencialmente punitiva al ser complementario de una Convención relativa a la delincuencia organizada transnacional, desarrollada por el órgano penal de las Naciones Unidas (la ONUDD) y dirigido a establecer un marco para “aplicación de la ley” y no uno que promueva la vigencia de los derechos humanos. Señala que esto fue así debido a que el ímpetu para desarrollar este instrumento internacional provino del *deseo* de los gobiernos para crear un instrumento a fin de combatir el enorme crecimiento del crimen organizado transnacional. (Jordan, 2005: 5)

³⁴ Ver supra nota 42.

Las consecuencias de la preponderancia de este enfoque son graves, entre otras Ann Jordan observa las siguientes:

1. El establecimiento de una definición internacional de la trata que no es apropiada para ser utilizada en los códigos penales domésticos y que se enfrenta a definiciones que se han establecido en otros instrumentos internacionales relativos a problemáticas que asociadas a la trata de personas, tales como:
 - *Trabajo forzado*: Es definido en el artículo 2.1 del Convenio sobre el Trabajo Forzoso N° 2917 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como: “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”
 - *Esclavitud*: Es definido en el artículo 1.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Esclavitud como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”
 - *Prácticas análogas a la esclavitud*: están contenidas en el Artículo 1º de la Convención Suplementaria de Naciones Unidas sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.
2. En tanto que no hubo un abordaje centrado en las víctimas existen disposiciones que son de tal ambigüedad que no dan garantía alguna de que en efecto se les proteja y asista con apego a los derechos humanos. Al respecto, Ann Jordan observa que:
 - En lo que se refiere a la trata de niñas y niños, la redacción no es clara, lo ideal sería una redacción que pudiera establecer que "el reclutamiento, el transporte, la transferencia, albergue o la recepción de un niño para la prostitución o la pornografía será trata de personas." Con este lenguaje se podría asegurar que la legislación no permitiera a las niñas y niños, bajo ninguna circunstancia, ejercer la prostitución o la pornografía.

- Pese a los comentarios y recomendaciones del Caucus de Derechos Humanos, la Alta Comisionada de los Derechos Humanos (Sra. Mary Robinson), el UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones, entre otros, para encausar las necesidades especiales y el estatus legal de los niños y niñas, éstos no fueron tomados en cuenta por los Delegados, por lo que es necesario que los gobiernos, legislen en la materia tomando en cuenta los distintos instrumentos internacionales relativos a los DD.HH., específicamente: 1) La Convención de los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; y 2) el Convenio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación No. 182
- El Protocolo no incluye a la trata realizada por una o dos personas o la trata interna que no tenga ninguna vinculación internacional, ni la trata realizada completamente dentro del país por los nacionales de dicho país. Es por ello que se vuelve muy necesario que legislación de cada país incluya a la trata interna y fronteriza a fin de castigar tanto a individuos como a grupos criminales que la cometan pues desde la perspectiva de las víctimas, el daño causado es de tanta magnitud que el número de quienes la realicen no es relevante así como tampoco lo es si la trata fue fronteriza o interna.
- El Protocolo pone al descubierto la identidad de las personas tratadas, en tanto que esto aumenta el riesgo de represalias. Esto es así porque los delegados de los gobiernos rechazaron adoptar un lenguaje que asegurara la protección de su anonimato e identidad de las personas tratadas, a pesar de la intensa insistencia del Caucus de Derechos Humanos, al establecer en el artículo 6º del Capítulo II que la identidad se salvaguardará “cuando proceda y en la medida que lo permita [el derecho interno de cada Estado]”. Al respecto Ann Jordan señala que las palabras "cuando proceda," no pueden ser un argumento válido de los gobiernos para establecer que algunas personas tratadas tienen derecho a la protección y otras no, arbitrariamente.

- Respecto del papel del Estado en la protección y asistencia a las víctimas el Protocolo contiene una disposición débil: “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de trata de personas...” Esta disposición refleja un acuerdo general en que ciertos servicios son necesarios. Jordan (2005) narra que los delegados en las negociaciones no estaban dispuestos a suministrar los servicios básicos o de emergencia a las víctimas a pesar de los señalamientos del Caucus de Derechos Humanos. Esto ocasionó que se hiciera responsable a las ONG para que presionaran a sus gobiernos y convencerlos de que estos servicios son siempre procedentes y necesarios en los casos de trata:
 - La disposición que establece que cada Estado Parte se *esforzará* por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio, es débil pues se limita a indicar que se “esforzarán”, cuando en realidad la legislación doméstica debería ser mucho más contundente y comprometerse a garantizar su seguridad en el más amplio sentido.
 - Respecto de la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos por parte de las víctimas, el Protocolo establece que cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos. En tanto que esta medida sólo requiere que los gobiernos ofrezcan la posibilidad de obtener la compensación, y no el derecho de buscar la compensación y la restitución por el daño sufrido, podría ser interpretada como una limitación para obtener la compensación del gobierno mediante el fondo de compensación que debe ser creado para ello.
3. La mayoría de los delegados gubernamentales y el Caucus de Derechos Humanos entendieron que los países tienen diferentes leyes y políticas sobre el trabajo sexual adulto, coincidiendo en ese punto e identificando a la prostitución como el principal “combustible” de la trata de personas, en detrimento de quienes se asumen y reivindican como trabajadores y trabajadoras sexuales. En este sentido, es necesario señalar que un número importante de países no habrían querido firmar

el Protocolo de Palermo si esto hubiese implicado que debían cambiar su legislación relacionada con la prostitución.

Estos señalamientos revelan que pese a que, en definitiva, el Protocolo logró establecer un consenso internacional –de carácter vinculante– sobre la definición de la trata de personas y los mecanismos que los Estados deben implementar para la prevención, atención y sanción de la trata de personas, éstos no se pensaron desde el ámbito de los Derechos Humanos (a pesar de que en el discurso así se planteó), por lo que tienen alcances muy limitados al respecto. Por ello, es necesario que se tomen en cuenta otros instrumentos internacionales que retoman cuestiones de DD.HH., que en el Protocolo de Palermo se subordinaron a cuestiones relativas a la seguridad, desde la perspectiva punitiva, como por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño o la Convención para Erradicar todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

El problema es que esto no ha ocurrido, pues la mayoría de las legislaciones nacionales en materia de trata de personas han ignorado los instrumentos relativos a los DD.HH. retomando casi exclusivamente el Protocolo de Palermo, tal es el caso de México, en donde (como se verá en el siguiente capítulo), se vive en el peor de los mundos, pues se ha legislado con base en un instrumento con alcances limitados a un enfoque penal, en detrimento de los derechos humanos de las víctimas, con un impulso muy importante por parte de los EE.UU., cuya política en la materia es doblemente sesgada, lo que en consecuencia, y aunado a la falta de interés para enfrentar eficazmente a la trata de personas por parte del gobierno federal, ha generado graves vacíos y problemas no sólo en el ámbito jurídico sino en el de las políticas públicas, lo que eventualmente implica mayores costos sociales, márgenes de protección muy reducidos para las víctimas y en suma la persistente violación sistemática de sus derechos.

CAPÍTULO 2

La política de los EE.UU. de *combate* a la trata de personas

2.1. Antecedentes y fundamentos

El gobierno de los EE.UU. fue el primero a nivel mundial en llevar a cabo acciones frente a la trata de personas, esto ocurrió en 1993 y desde entonces ya la definía como una “forma de esclavitud moderna o contemporánea”³⁵ Esta definición cobra una relevancia mayor en el caso particular de los EE.UU. debido a los antecedentes históricos sobre la esclavitud y la pugna por su abolición desarrollada durante la primera mitad del siglo XIX.

Son numerosos los documentos e informes realizados por el gobierno estadounidense que señalan que pese a que la esclavitud se prohibió en ese país a mediados de aquél siglo, actualmente persiste bajo nuevas formas, siendo una de ellas, precisamente, la trata de personas. Un ejemplo emblemático fue la presentación del *Informe mundial de trata personas 2012*, en el que la entonces Secretaria de Estado, Hillary R. Clinton señalaba que:

“... [en] los meses venideros celebraremos el 150 aniversario de la Proclamación de Emancipación, la cual fue anunciada por Abraham Lincoln el 22 de septiembre de 1862 y emitida mediante una orden ejecutiva el 1 de enero de 1863. En 1865, cuando se silenciaron los cañones de la Guerra Civil, el Congreso aprobó, y los estados ratificaron como la Decimotercera Enmienda de la Constitución el compromiso del Presidente Lincoln de que ‘ni la esclavitud, ni la servidumbre involuntaria existirán en los Estados Unidos...’ Un siglo y medio después de luchar y alcanzar la promesa de libertad en los Estados Unidos, ésta sigue siendo esquivada para millones de personas. Sabemos que el triunfo no será verdadero hasta que todos los que trabajan arduamente bajo la esclavitud de hoy... sean libres para alcanzar su potencial innato” (Departamento de Estado de los EE.UU., 2012: 5)

³⁵ El primer Informe mundial sobre trata de personas, publicado en 2001 por el Departamento de Estado, ya incluía el concepto de “esclavitud moderna”, con el que hacía referencia a la condición a la que eran sometidas las personas que eran vendidas con un propósito determinado. (*Trafficking in Persons Report, 2001*) [En línea] URL: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2001/3929.htm> Consultado el 7 de septiembre de 2015)

En efecto, el 22 de septiembre de 1862 el presidente Abraham Lincoln anunció la Proclamación de Emancipación, documento que, de acuerdo con el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, expresó por primera vez la voluntad política de abolir la esclavitud en los EE.UU. bajo el argumento de que esta práctica atentaba en contra de los valores democráticos y de libertad que le habían dado origen y fundamento a su existencia.

Al haber prohibido la esclavitud dentro del territorio estadounidense, esta Proclamación es considerada como el primer referente histórico de su política anti trata de personas. El documento dice en el primero de sus párrafos a la letra:

"Todas las personas tomadas como esclavos dentro de un Estado o de un territorio bajo el poder del Estado... serán, a partir de esta proclamación, y para siempre libres, y el Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos, incluyendo las autoridades militares y navales del mismo deberá reconocer y mantener la libertad de esas personas, y no hará ningún acto o actos para reprimir a esas personas y realizarán todos los esfuerzos que puedan hacer para lograr su libertad real". (Proclamación de Emancipación de la Esclavitud, 1862)

La Proclamación fue *complementada* tres años después por la Decimotercera Enmienda Constitucional, adoptada el 6 de diciembre de 1865. El argumento central de la oposición oficial a la esclavitud fue que al ejecutivo le "preocupaba que lo dispuesto en la Proclamación se efectuara sólo de forma temporal durante la Guerra Civil (1861 – 1865)". A través de esta Enmienda la prohibición de la esclavitud se decretó como permanente en todo el territorio estadounidense. En su sección I, la Enmienda establece que:

"Ni en los Estados Unidos ni en ningún lugar sujeto a su jurisdicción habrá esclavitud ni trabajo forzado, excepto como castigo de un delito del que el responsable haya quedado debidamente convicto." (Décimotercera Enmienda de los EE.UU. de América)

Inmediatamente después de que esta Enmienda entró en vigor, fueron puestas en libertad cuarenta mil personas que habían sido esclavas, la mayoría de ellas durante toda su vida.

Antes de la Proclamación y la 13ª Enmienda la mayoría de las leyes aprobadas por el Congreso habían protegido a la esclavitud. El primer congresista que propuso una iniciativa abolicionista fue John Quincy Adams, en 1839. La Guerra Civil fue incrementando el porcentaje de “blancos” a favor de la abolición de la esclavitud por distintos motivos: había quienes lo consideraban una necesidad militar, económica y política, en tanto que se requería que hombres negros se afiliaran a las tropas de las facciones en disputa, y otros más que afirmaban que se trataba de un acto inmoral.

Los orígenes de la esclavitud en EE.UU. se remontan al siglo XVIII, de acuerdo con Howard Zinn, el motivo fundamental por el que la esclavitud fue ampliamente extendida y durante muchos años aceptada en el país se debió a un “hecho incontestable” y que tenía que ver con el auge de la industria algodonera que había pasado de producir mil toneladas de algodón en 1790 a un millón en 1860, periodo en el cual la cantidad de esclavos pasó de quinientos mil a cuatro millones. La esclavitud era legítima, legal y contaba además con el respaldo de los tribunales, las fuerzas armadas y los líderes políticos racistas. (Zinn, 2011: 32)

Si bien la “importación” de esclavos a territorio estadounidense se hizo ilegal en 1808, la abolición de la esclavitud no fue parte de la agenda política de los EE.UU. sino hasta mediados de la segunda década del siglo XIX dando origen a una división y posterior confrontación entre los estados que estaban a favor de ella “estados esclavistas” (sureños) y quienes querían abolirla “estados libres” (norteños). (Asimov, 2007: 23)

En los estados esclavistas los negros seguían siendo considerados inferiores moral e intelectualmente a los blancos y justificaban la permanencia de la esclavitud bajo el argumento de que ésta permitía “otorgarles los beneficios de la civilización”.

De acuerdo con la literatura revisada, la abolición de la esclavitud tuvo distintas motivaciones: la principal fue su progresivo rechazo por parte de un sector de la

población cada vez más amplio al considerarla una práctica injusta e inmoral, a la que se sumaron otros motivos como el reconocimiento de los alcances de la inestabilidad social causada por las rebeliones de los negros y su impacto político, más aún en el contexto de la guerra civil; y la presión por parte del gobierno de otros países, como Gran Bretaña.

Estas motivaciones procedían de actores y grupos distintos con intereses y prioridades específicas cada uno, y con visiones del poder particulares: el gobierno nacional, los gobiernos de cada uno de los estados de la Unión, el Congreso (conformado por el Senado y la Casa de Representantes), empresarios e industriales y movimientos abolicionistas organizados que se gestaron en todo el país, entre los cuales destacó el liderado por John Brown. (Asimov, 2007: 25)

La iniciativa más importante previa a la promulgación de la 13ª Enmienda fue la impulsada por el congresista James Ashley, de Ohio y del Partido Republicano, en 1863, para que se estableciera una disposición en toda la Unión a fin de prohibir la esclavitud. Esta iniciativa fue la primera propuesta en el Congreso desde la propuesta en 1839 por John Quincy Adams. A partir de entonces la promulgación de una Enmienda que aboliera la esclavitud comenzó a ser un tema impulsado por varios congresistas tanto republicanos como demócratas si bien habían sido los primeros quienes habían propuesto las primeras iniciativas. Así, a inicios de 1864 se conformó una “enmienda abolicionista” en el Congreso que incluía el proyecto de James Ashley y de otros dos congresistas: John Henderson, Demócrata por Missouri y Charles Sumner, Republicano por Massachusetts. Esta enmienda no sólo prohibía la esclavitud sino que mandataba la igualdad de todas las personas ante la ley. (Departamento de Estado, 2012)

La política de Abraham Lincoln también fue fundamental: de acuerdo con Howard Zinn, a través de la proclamación de la 13ª Enmienda, logró satisfacer las necesidades de los empresarios, la ambición política del nuevo partido republicano y la retórica del “humanitarismo”, y al mismo tiempo los intereses de los “muy ricos” y de los negros lo cual permitió evitar una rebelión fuera del control del ejecutivo. (Asimov, 2007: 25)

La 14ª Enmienda, propuesta en 1866 y ratificada en 1868 complementó a la decimotercera pues proveía una amplia definición de *ciudadanía nacional*, atributo que implicaba el ejercicio pleno de los derechos constitucionales y que a partir de entonces se le otorgaba a la población negra, entonces ya libre.

Una de las preguntas de investigación que guían el presente trabajo es la relativa a cómo y con base en qué elementos el gobierno estadounidense ha construido su discurso actual en torno a la trata de personas, articulado en torno a su definición como “esclavitud moderna”, así como la política que ha implementado frente a ésta. El siguiente cuadro pretende mostrar cómo evolucionó su visión frente a la esclavitud del siglo XVIII al actual:

Cuadro 2. La esclavitud en los Estados Unidos de América

Siglo XVIII	Negros – trata de esclavos	Práctica legal que sustentó el desarrollo de industrias fundamentales de la economía del país como la algodonera.
Siglo XIX	Movimientos abolicionistas	Motivados, principalmente, por grupos que, a partir de la idea de la “justicia social” postularon que la esclavitud constituía una práctica injusta. Para los EE.UU. comenzó a implicar un costo político cuando los esclavos de los estados sureños comenzaron rebeliones que atentaban contra el orden social, en un contexto de guerra civil en el que la abolición de la esclavitud se convirtió en un motivo más de confrontación así como en un interés que a los estados del sur les interesaba defender.
Siglo XX	<u>Esclavitud proscrita</u> trata de: blancas, mujeres y personas. Se identifica a la “trata” como un crimen	La esclavitud se proscibió y la libertad se convirtió en uno de los valores fundamentales de las sociedades contemporáneas. A inicios de este siglo y a nivel internacional comienza a hablarse de “trata de blancas” para referirse al “comercio de mujeres blancas” procedentes de Europa oriental que eran “vendidas” con propósitos de prostitución en las regiones de Asia Pacífico y Medio Oriente.

<p>Siglo XX</p>	<p><u>Esclavitud proscrita</u> Trata de: blancas, mujeres y personas.</p> <p>Se identifica a la “trata” como un crimen</p>	<p>Esta práctica fue identificada a lo largo del siglo y casi al final de este, en el contexto del fin de la Guerra Fría, se comienza a hablar de “trata de mujeres”, en tanto que se identificó que ya no sólo eran “comerciadas” mujeres blancas.</p> <p>En 1996, en el marco de las NU, se introduce el concepto “trata de personas” en la agenda internacional y debido a sus similitudes con la esclavitud de los siglos XV y XVI se le comienza a llamar “esclavitud contemporánea”</p>
<p>Siglo XXI</p>	<p>Esclavitud moderna o contemporánea – violación contra los derechos humanos, prostitución y crimen de la DOT</p>	<p>El concepto “esclavitud moderna” para referirse a la trata de personas fue cada vez más utilizado en todo el mundo, se fue conociendo más sobre el fenómeno y se descubrió que se realizaba con fines de explotación sexual a través de la prostitución, y también con fines de explotación laboral. El contexto ha sido una creciente globalización, la aparición de una agenda de “nuevos riesgos”, una mayor conflictividad geopolítica y el auge de la DOT, estructurada a través de redes internacionales que operan en la impunidad y clandestinidad.</p> <p>Los primeros esfuerzos se dirigieron a “combatir” la explotación sexual que fue asociada desde un inicio con la prostitución. Posteriormente, específicamente a partir del 11 de septiembre de 2011 y con la preservación de la seguridad nacional como principal interés de los EE.UU., se asumió que la trata constituía un crimen de la DOT y que era fundamental su erradicación puesto que era una de las actividades que en mayor medida participaban en su financiamiento.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en documentos oficiales del acervo histórico de la biblioteca del Congreso de los EE.UU. Disponible en: <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/13thamendment.html>

2.2. Perspectivas a partir de las cuales se ha diseñado

De acuerdo con Anthony DeStefano, periodista estadounidense que dedicó una parte importante de su trabajo al seguimiento e investigación de casos de trata de personas cuando el tema era incipiente, la política estadounidense en la materia surgió entre mediados de la década de los noventa del siglo pasado y la primera del presente. Antes, ningún otro país había llevado a cabo una acción dirigida específicamente a esta “problemática”. Partiendo de este hecho, el propio gobierno de los EE.UU. se ha autodenominado como el “pionero” en los esfuerzos internacionales que hasta la fecha se han puesto en marcha. (DeStefano, 2007)

Como se señaló anteriormente, la primera acción que el gobierno estadounidense llevó a cabo fue en 1993, durante el primer mandato del entonces presidente William J. Clinton y consistió en la “expansión” del mandato de la Oficina de asuntos sobre narcóticos y aplicación de la ley, adscrita al Departamento de Estado, con el propósito de que formulara políticas públicas y coordinara programas intersecretariales destinados a combatir el crimen organizado transnacional, dentro del cual estaba lo que entonces se conocía como “trata de blancas”. (Departamento de Estado, EE.UU., 2001)

Como se señaló en el primer capítulo, durante aquellos mismos años el tema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comenzó a cobrar cada vez más relevancia en distintos foros internacionales, sobre todo en la ONU y diversos de sus organismos³⁶ así como en la opinión pública internacional, especialmente a partir de la cobertura mediática que recibían los casos de mujeres “tratadas” para ser “esclavas sexuales”. (Ezeta, 2006: 15)

Un año después, el 13 de septiembre de 1994, William Clinton firmó el Acta contra la Violencia hacia la Mujer con el objetivo de penalizar específicamente la violencia física

³⁶ En 1993, durante la Conferencia de Derechos Humanos llevada a cabo en Viena, Austria, se presentó por primera vez información recopilada sobre casos de trata de mujeres extranjeras procesados en distintos países europeos a través de los cuales se evidenciaron violaciones a sus derechos humanos. Como resultado de esta Conferencia se determinó que la trata de personas constituye una violación a los derechos humanos. (Ezeta, 2006: 15)

y sexual perpetrada en contra de las mujeres al interior de los hogares estadounidenses, y que en términos de legislación, es considerada como el principal antecedente de la ley vigente en materia de trata de personas reconociéndola como una forma de violencia contra las mujeres. Esta ley fue el Acta sobre Víctimas de Trata de personas (TVPA, por sus siglas en inglés) y fue promulgada el 28 de octubre de 2000³⁷.

De acuerdo con el Departamento de Estado esta legislación “expandía la protección que el Acta de 1994 buscaba dar a las mujeres frente a distintos tipos de violencias”, incluyendo a la trata como una de sus formas, pero reconociéndola como un delito del crimen organizado transnacional. El objetivo de la TVPA fue aportar nuevas herramientas para combatir a nivel doméstico e internacional la trata y la violencia hacia las mujeres en general. (Ryf, 2002: 47)

Esta ley representó la culminación de los trabajos de un número importante de Senadores y miembros de la Cámara de Representantes (específicamente el Senador Paul Wellstone de Wisconsin, y el Diputado Chris Smith de Nueva Jersey)³⁸ y su objetivo fundamental fue proveer un marco jurídico que posibilitara el cumplimiento de lo que a partir de la administración del Presidente Clinton se llamaría el “paradigma de las 3P” haciendo referencia a tres “ejes de acción”: prevención, persecución y protección a las víctimas del “delito” de la trata de personas³⁹. (DeStefano, 2007)

La TVPA constituye el eje articulador de la política anti trata estadounidense, y con base en la evidencia, es posible afirmar que surgió a partir de una doble perspectiva:

- a) Por un lado, una desde la cual se le reconocía (específicamente a la “trata sexual”, “sex trafficking” en inglés), como una forma de violencia hacia las

³⁷ Cabe señalar que entre estos años se llevó a cabo la Cumbre de Beijing en la que la trata de mujeres y niñas tuvieron una atención importante. A nivel internacional, fue a partir de este foro que prevaleció la percepción de un vínculo indisoluble entre la violencia contra las mujeres y la trata, ésta última fue asumida como una forma de violencia contra las mujeres y las niñas. Esto se encuentra reflejado en el *Memorandum Ejecutivo sobre violencia contra las mujeres y trata de mujeres y niñas* del gobierno federal de los EE.UU., dado a conocer el 11 de marzo de 1998 en el marco del Día internacional de la Mujer.

³⁸ El Congreso fue clave en el desarrollo de la política estadounidense en materia de trata de personas. Si bien el presidente Clinton la posicionó como uno de los temas prioritarios justamente a la mitad de su mandato, la participación del Congreso fue crucial en la determinación del contenido de la incipiente ley TVPA y sus posteriores re autorizaciones (reformas).

³⁹ A partir de 2011, el gobierno estadounidense agregó una cuarta “P”, que se refería a las “alianzas”, en inglés “partnerships”. (TIP Report, 2011)

mujeres y que la asociaba con la prostitución, con el argumento de que ésta constituía su fin último;

b) Y por otro, una que la reconocía como una expresión de la DOT. (Jordan, 2005)

Fue a partir de la segunda perspectiva que el gobierno estadounidense la vinculó a su agenda de seguridad, por lo que se diseñaron e implementaron políticas públicas, tanto al interior como al exterior, y que eran coincidentes con la perspectiva y disposiciones del Protocolo de Palermo frente a este “delito”.

El reconocimiento de la trata de personas como un delito en la legislación estadounidense significó el desarrollo de una política criminal frente a este fenómeno, que se ha llegado a denominar también como un “fenómeno social de carácter criminal”.⁴⁰

La afirmación de la existencia de esta doble perspectiva se sustenta a partir del hallazgo de dos elementos que prevalecen en la información proporcionada por fuentes oficiales:

1. La persecución del delito y el desmantelamiento de redes criminales organizadas como el centro de los discursos e iniciativas presidenciales en la materia, sobre todo en la administración de George W. Bush.

Cuadro 3 . Perspectiva de los EE.UU. ante la trata de personas de 1993 a 2015

Administración	Discursos e iniciativas
William Jefferson Clinton (1993 – 2001)	<p style="text-align: center;">1999</p> <ul style="list-style-type: none">- Conferencia regional de los países de Asia y el Pacífico en torno a la trata de personas. El gobierno estadounidense propuso la adopción de un instrumento internacional en la materia para criminalizarla y dar asistencia y protección a las víctimas.- La Primera Dama desempeñó un papel fundamental en movilizar a la comunidad internacional a fin de que ésta reconociera a la trata de personas como un problema tanto de derechos humanos como uno relativo al “crimen global”.

⁴⁰ Esta cuestión implica la exclusión o minimización de otras perspectivas en torno a la trata de personas para el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.

<p>William Jefferson Clinton (1993 – 2001)</p>	<p style="text-align: center;">2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promulgación de la TVPA, la cual fue anunciada como un paso mayor en los esfuerzos de la administración federal para erradicar la esclavitud moderna y que, entre otras cosas, promovía las habilidades de los funcionarios federales a fin de que pudieran perseguir crímenes interestatales de violencia doméstica, acoso y violaciones a las órdenes de protección.⁴¹ - “Durante varios años hemos tenido la oportunidad de ‘proyectar una luz’ en la oscura esquina del bajomundo criminal” - El Protocolo de Palermo incorpora elementos del paradigma de las 3P, en el mismo orden que el seguido por los EE.UU.
<p>George Walker Bush (2001 – 2009)</p>	<p style="text-align: center;">2001</p> <ul style="list-style-type: none"> - El gobierno estadounidense, a través del Departamento de Estado, inicia la publicación del Informe anual sobre trata de personas con el propósito de calificar las acciones que cada país llevaba a cabo para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo de Palermo. <p style="text-align: center;">2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma de la primera “Directriz presidencial de seguridad nacional relativa a la trata de personas” En ella el presidente declaró que la trata de personas estaba frecuentemente vinculada con el crimen organizado y que las ganancias obtenidas a partir de ésta contribuían a financiar otras actividades ilegales, así, el crecimiento de las grandes redes criminales transnacionales estaba sustentando en parte por la trata promovían la corrupción gubernamental, amenazando el cumplimiento de la ley.
<p>Barack Hussein Obama (2009 -)</p>	<p style="text-align: center;">2011 – 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proclamación presidencial del primer “mes nacional de la prevención de la esclavitud y la trata de personas”. Barack Obama declaró que era necesaria la unidad como Nación y como comunidad global para proteger a las víctimas y para perseguir a los tratantes. - En el segundo “mes nacional de la prevención de la esclavitud y la trata de personas”. El presidente declaró que la trata de personas era un crimen sin fronteras y que las redes

⁴¹ Además de las disposiciones relativas a la trata de personas y violencia contra las mujeres, que eran las principales, la TVPA incluía también cuestiones sobre la asistencia a víctimas de terrorismo, y especificidades en torno a la violencia sufrida por mujeres pertenecientes a tribus originarias.

<p>Barack Hussein Obama (2009 -)</p>	<p>criminales dedicadas a este ilícito operaban tanto doméstica como transnacionalmente</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el tercer mes nacional, declaró que los EE.UU. eran un líder en la lucha global contra este delito y que la administración federal estaba reprimiendo a los tratantes consignando a un número récord de tratantes. - En el cuarto señaló que el gobierno estadounidense trabajaba en el desmantelamiento de las redes de tratantes y al mismo tiempo en la reconstrucción de las vidas de las víctimas, lo cual requería construir un “sentido global de justicia” - En el quinto declaró que los EE.UU. continuarían siendo un líder global frente a este crimen y que trabajarían para combatir la trata de personas, perseguir a los tratantes y ayudar a las víctimas a reconstruir sus vidas.
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en los portales electrónicos de La Casa Blanca (<https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/end-human-trafficking>) y el Departamento de Estado de los EE.UU. (<http://www.state.gov/tip/index.htm>) de 2001 a 2015:

A lo largo de los años transcurridos desde el 2000 se han llevado a cabo tres “re autorizaciones” de la TVPA que han acompañado la política anti trata de los EE.UU., éstas se realizaron en 2005, 2008 y 2013, durante la administración de Bush, implicando sobre todo nuevas asignaciones para las instancias federales, tanto al interior como al exterior. En la de 2008, también conocida como la “re autorización William Wilberforce” existió una influencia muy significativa por parte de legisladores que apoyaban la abolición de la prostitución. (Nguyen, 2011) Durante la administración de Obama se ha realizado sólo una re autorización de la TVPA, en el año 2013, que enfatiza lo relativo a la protección a las víctimas.

Los cambios (reformas) en la TVPA reflejan las prioridades que tanto el Congreso como el gobierno federal identificaban en esta agenda, y definían las acciones que implementarían en adelante.

2. El lugar que ocupa la investigación y persecución de los tratantes así como el desmantelamiento de las redes criminales que perpetran el delito en la lista de prioridades y objetivos estratégicos de la política anti – trata del gobierno estadounidense.

Dentro de todos los objetivos que se han planteado durante los quince años transcurridos desde la entrada en vigor de la TVPA, el propio gobierno estadounidense ha señalado “acciones enfáticas” y compromisos específicos de cada dependencia involucrada en la política anti trata de personas estadounidense que representan las prioridades del gobierno en la misma, las cuales se agrupan en diez objetivos estratégicos:

1. Investigar y perseguir a los tratantes y dismantelar las redes criminales organizadas que perpetran la trata de personas.
2. Mejorar la identificación de las víctimas y la provisión de asistencia y servicios para todas ellas.
3. Mejorar la capacitación de quienes trabajan en los albergues, incluyendo a la sociedad civil y funcionarios públicos a fin de incrementar la identificación de las víctimas.
4. Impulsar a los gobiernos extranjeros a combatir la trata de personas a través de la diplomacia internacional y su compromiso político.
5. Forjar y fortalecer las alianzas y otras formas de colaboración para sancionar la trata de personas.
6. Fundar programas “anti trata de personas” nacionales e internacionales enfocados a la identificación de las víctimas, la prevención y la persecución.
7. Integrar los componentes esenciales de la lucha contra la trata de personas en los programas en la materia relevantes de otros países.
8. Promover concienciación pública en torno a la “esclavitud moderna”
9. Generar innovación y promover capacidades para combatir la “esclavitud moderna” a través de la recopilación de información y la investigación.
10. Reunir y sintetizar inteligencia “accionable” a fin de incrementar el número de persecuciones nacionales e internacionales de casos de trata.

Así, tres de estos objetivos son relativos a la persecución del crimen, dos a la protección y asistencia a las víctimas, dos a la investigación en torno al delito, uno a la concienciación pública sobre él, uno específico sobre la generación de alianzas internacionales y tres más que incluyen alguno de estos objetivos y que implican alianzas internacionales. (*End Human Trafficking* (s.f.). Recuperado el 15 de septiembre de 2015, de <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/end-human-trafficking>)

2.2.1. La trata de personas y la seguridad nacional

Especialistas como María Cristina Rosas (2004) afirman que la seguridad ha sido posiblemente el tema más socorrido en los años transcurridos en lo que va del siglo XXI, cuestión a la que ha contribuido la percepción de inseguridad que existe en gran parte del mundo y su exacerbación en el contexto de la globalización que significa una reducción de las distancias, la facilitación de las comunicaciones instantáneas, y el tráfico de noticias e información sobre eventos que suceden a kilómetros de distancia. (Rosas, 2004: 38)

Mario Santos Caamal (2004) afirma que la seguridad nacional se caracteriza por tener como actor estratégico al Estado, el cual para cumplir con sus funciones y garantizar su supervivencia ha conformado un sistema nacional de planeamiento para relacionarse con su entorno, que es el sistema mundial, siendo el resultado de esta relación un “plan de acción y de interacción que se conoce como sistema de seguridad nacional” cuyo objetivo es obtener una integración armónica en un medio heterogéneo, normalmente conflictivo e inestable que es el campo internacional.

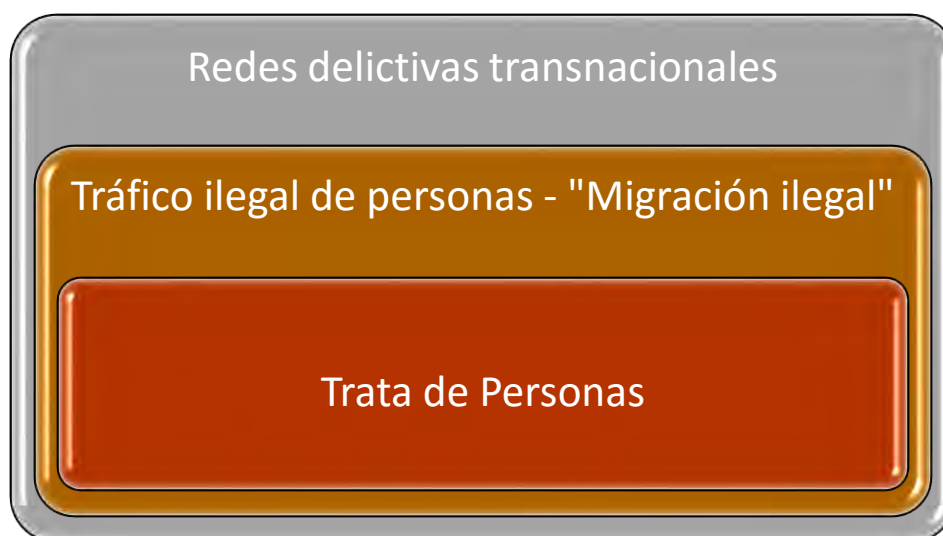
De acuerdo con Peter Hakim (2004), la premisa básica de la política estadounidense de seguridad ha sido por mucho tiempo que el mundo exterior es un lugar hostil y extremadamente peligroso. De conformidad con esta premisa, los EE.UU. enfrentan numerosas amenazas, y siempre debe estar alerta ante la posibilidad de un ataque.

Javier Oliva señala el concepto de “seguridad nacional” tiene un inexcusable origen en la formación del Estado en Estados Unidos, en donde las bases de la seguridad nacional, en tanto política de Estado, se encuentran en el diseño de planteamientos militares (y no militares) que puedan asegurar la viabilidad de la nación estadounidense y la conservación de recursos o la obtención de ellos. (Rosas, 2004: 102)

Dentro de las diversas amenazas a la seguridad nacional estadounidense, el crimen organizado y el crimen, en general, están considerados como dos “riesgos latentes y permanentes” Algunos investigadores como Loic Wacquant han señalado que, frente a ellos, los EE.UU. han reaccionado con una tendencia hacia lo que llaman “la ampliación del Estado Penal” el cual definen como aquél que opta por la “criminalización” de la población marginada y a la “contención punitiva” de las problemáticas sociales. (Wacquant, 1997)

Esta tendencia está caracterizada una “obsesión” por criminalizar y militarizar su agenda pública (interior y exterior) a través de políticas de seguridad que implican la dominación de las relaciones de poder internacionales. (Rosas, 2004: 51)

Desde esta perspectiva, la trata de personas es vista dentro de un esquema en el que se le asocia con el crimen organizado transnacional y las redes a través de las cuales se realiza; con una estructura a nivel mundial que, entre otras cosas, facilita y permite el financiamiento de otras actividades ilícitas como el terrorismo, sobre todo, pero también el narcotráfico, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas y el tráfico de personas, cuestión que se exacerbó después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Guigere, 2013: 4).



Fuente: Elaboración propia con base en el texto de James Guigere: *Human Trafficking: A security perspective*, International Affairs Review, George Washington University, 2013.

Es posible identificar este esquema en las pautas y lineamientos que conforman la política estadounidense, específicamente en el marco jurídico que le da sustento. Algunos académicos e investigadores⁴² son enfáticos respecto de esta cuestión, asegurando que se trata en esencia de una “política criminal”⁴³ frente a este fenómeno que si bien en efecto se trata de un delito, su “naturaleza” es mucho más amplia y

⁴² Por ejemplo Jacqueline Berman, Janice Raymond, Marta Lamas y Rodolfo Casillas, todos ellos referidos en este trabajo.

⁴³ Ver supra nota 8.

compleja (Fuentes, 2015) y requiere, como la propia ONUDD lo ha señalado más y mejores esfuerzos de investigación a fin de tener una mayor comprensión sobre la misma (ONUDD, 2014).

Así, como se describió antes la TVPA, que constituye el marco jurídico fundamental en la materia, tiene como esencial propósito penalizar este delito al interior de los EE.UU. y promover la sanción del delito por parte de la comunidad internacional a través de diferentes mecanismos de cooperación. También establece lineamientos para prevenir las “peores formas de trata de personas”, en tanto delito y de proteger a las víctimas del mismo.

Así en la TVPA estas “3P” se acotan a las siguientes definiciones:

- Persecución: Consiste en promulgar las leyes apropiadas para criminalizar (penalizar) la trata de personas y para encarcelar a los abusadores (tratantes) que exploten a otros seres humanos para obtener algún beneficio.
- Protección: Consiste en identificar a las víctimas – asumiendo que deben ser salvadas -, proveerles asistencia médica y albergue (si es necesario con protección – de las autoridades -), y, si es apropiado, repatriarlas.
- Prevención: Consiste divulgar públicamente las prácticas inhumanas que implica la trata de personas y promover un paradigma que reduzca la demanda de los “frutos” de la trata.⁴⁴

La TVPA fue presentada públicamente como una política para combatir la trata sexual. El uso de la palabra “combate” perpetúa un lenguaje asociado a la violencia y la guerra. Asimismo, conceptos como “un crimen bárbaro”, utilizado con frecuencia por el Presidente George Bush para referirse a la trata de personas funcionó como un elemento que remitía a la idea de “incivilidad”. Cabe señalar que este concepto fue retomado por la ONU; en el prefacio de la publicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre DOT, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi A. Annan, señalaba que:

⁴⁴ A saber, el comercio sexual y específicamente la prostitución, así como la compra de productos elaborados a partir de trabajos forzados o “trabajo esclavo”.

“Uno de los contrastes más marcados que existen en el mundo actual es el abismo entre lo civil y lo incivil. Cuando digo “lo civil” quiero decir la civilización: los siglos acumulados de conocimientos que sientan las bases del progreso... Por el contrario, alineadas contra esas fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denomino la “sociedad incivil”. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil.” (Annan, 2004)

Otro elemento que da cuenta del enfoque “penal” de la TVPA es que ésta proporciona una noción de “víctimas extranjeras” disponiendo la expedición de las llamadas “T-visas” que les “permiten” tener derecho al acceso a servicios de protección y asistencia provistos por el gobierno estadounidense “a cambio” de colaborar con los jueces y autoridades estadounidenses para contribuir a la persecución de los tratantes. De acuerdo con investigadores como Moshoula Capous, lo anterior significa que la “protección” y “asistencia” otorgada a las víctimas extranjeras a través de la T - Visa es utilizada como un medio para obtener información de redes de crimen organizado dedicadas a la trata, lo cual se evidencia con los obstáculos que enfrentan quienes aplican para una visa de este tipo, debido a que son “elegibles” a partir de ciertos criterios establecidos por el Departamento de Estado y que están orientados a otorgárseles, sobre todo, a quienes han sido “tratadas” por alguna red de crimen organizado. (Capous, 2007)

2.2.2. La derecha religiosa y su “cruzada moralista”

Por otro lado, la antropóloga Laura Agustín, ha señalado que los gobiernos han decidido perseguir con mayor énfasis la trata de personas que es cometida por grandes grupos de crimen organizado transnacional dedicados sobre todo a la trata con fines de explotación sexual, aunque la propia ONUDD había encontrado hasta 2005 evidencia limitada de ello, lo cual facilita la disposición de los países para colaborar entre ellos así como empoderar a otro tipo de aliados que abanderan una “lucha” contra la “trata sexual y la prostitución”: feministas abolicionistas y organizaciones no gubernamentales anti prostitución las cuales se asumen como imprescindibles para “salvar” a las víctimas. (Agustin, 2007)

Esta es otra expresión de cómo el Estado penal ha influido la política estadounidense anti trata de personas, puesto que el Estado penal “criminaliza” a un sector poblacional marginado: quienes ejercen la prostitución, condenándoles a partir del argumento que afirma que ésta es el “combustible” de la trata de personas.

La investigadora Jacqueline Berman ha desarrollado una exhaustiva investigación en torno a la forma en la que los EE.UU. han articulado su “política anti trata de personas” señalando que detrás de ella, y bajo el discurso de que la prostitución es indisoluble de la trata de personas, en tanto constituir su “principal alimento” ha prevalecido, también, una postura conservadora y de derecha que buscan, esencialmente, la abolición de ésta última, lo cual ha implicado una amplia discusión en torno de la protección de los derechos humanos de quienes se asumen y ejercen voluntariamente, no la prostitución, sino el “trabajo sexual”, quienes defendiendo una postura reglamentarista, señalan que la política anti trata estadounidense ha disfrazado posturas que se oponen a todo tipo de “comercio sexual”, lo cual en sentido estricto, implica una violación a los derechos sexuales, reproductivos y humanos de quienes participan o desean participar de él. (Weitzer, 2007)

De acuerdo con Marta Lamas esta predominancia a nivel internacional de una perspectiva conservadora en torno a las políticas y acciones desarrolladas frente a la trata de personas, la cual ha “monopolizado” los esfuerzos hechos dirigiéndolos a enfrentar la trata de personas con fines de explotación sexual, en detrimento de otros fines como la explotación laboral y trabajos forzados y otros fenómenos que, pese a no configurar trata de personas, atentan gravemente en contra de los derechos humanos, como al explotación per se, las peores formas de trabajo infantil o el tráfico ilícito de migrantes.⁴⁵

La misma investigadora señala que existen diversas investigaciones académicas que analizan como el discurso incendiario de las abolicionistas sobre los cuerpos “violados” o “explotados” de las mujeres traficadas es también parte de una política xenófoba de

⁴⁵ Intervención de Marta Lamas en el “Foro sobre medios de comunicación y trata de personas”, realizado por la Cátedra Extraordinaria “Trata de personas” y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 18 de noviembre de 2015.

"seguridad nacional" contra migrantes, y encuentran que el clima de miedo a la inmigración es el telón de fondo de muchas de las políticas en contra del comercio sexual.⁴⁶ Lo anterior ha dado pie a que los gobiernos de algunos países lancen políticas restrictivas en contra de las mujeres que ejercen el trabajo sexual en general, lo cual responde a una "cruzada moralista" (integrada por la derecha religiosa y las feministas abolicionistas) encabezada hace años por el gobierno de los Estados Unidos y que ha "demonizado" al comercio sexual al mezclarlo con la trata de personas. (Lamas, 2014)

Los Estados Unidos han promovido esta perspectiva entre los diferentes actores internacionales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas por lo cual prevalece una imprecisión en los instrumentos internacionales al hablar de explotación sexual al no definir los tipos penales ni establecer una única forma de regulación al respecto. Hoy en día es vigente un discurso que en su búsqueda de abolir toda forma de comercio sexual, tiene en la trata de personas una bandera que no sólo confunde entre prostitución, trabajo sexual y trata, sino que intenta hacer de ambas conductas un mismo tema.⁴⁷

El mismo documento señala que la regulación de servicios sexuales en el DDIDH es casi nula. Con el paso del tiempo, la prostitución o trabajo sexual ha encontrado posiciones en los órganos y agencias de las Naciones Unidas respecto de las políticas públicas que habrían de implementarse en la materia. Señala también que existen recomendaciones sobre el hecho de que la prestación de servicios sexuales debe regularse y hacerlo por separado de la trata de personas, así como respecto de que las leyes anti trata deben aplicarse cuidadosamente para castigar la explotación sexual o la trata de personas con este fin y no el sexo pagado.⁴⁸

⁴⁶ Marta Lamas cita a los investigadores Kulick (2003); Agustín (2007); Scoular (2010); Weitzer (2007); y Kempadoo (2012).

⁴⁷ Intervención de Mario Luis Fuentes en el Foro "Sexo, poder y dinero: perspectivas críticas de la trata de mujeres", realizado por la Cátedra Extraordinaria "Trata de personas" y el Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM, el 18 de marzo de 2015.

⁴⁸ Al respecto debe señalarse que existen diferentes posturas respecto de la prestación de servicios sexuales comerciales. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) elaboró un glosario que agrupa estas posturas en tres categorías: 1) Abolicionismo: Postura política que asume que no hay prostitutas, sino mujeres prostituidas por lo que acepta que los intercambios sexuales realizados a cambio de dinero, sean un trabajo sexual, sino el ejemplo paradigmático de la discriminación por género que padecen las mujeres. 2)

La prostitución ajena y otras formas de explotación sexual en su relación con la prestación de servicios sexuales comerciales son una de las problemáticas más visibles de la trata de personas y una de las que mayores desafíos imponen para su erradicación. De acuerdo con la misma académica ha habido un aumento en la oferta y demanda de servicios sexuales (como los table dance, show de strippers y turismo sexual) asociado a la liberalización de las costumbres sexuales y al neoliberalismo que con la desregulación del comercio ha permitido la expansión de las industrias sexuales con una proliferación de nuevos servicios y productos sexuales. (Lamas, 2014)

En el 2003 el Congreso de los Estados Unidos estableció que ninguna organización podría recibir recursos estadounidenses si éstas no declaraban que no promovían, de ninguna forma, la prostitución. (Berman, 2003: 269). El concepto de “trabajo sexual” surge en los años setenta en Estados Unidos con Scarlot Harlot como un movimiento para reconocer la profesionalización y la igualdad de derechos de las mujeres prostitutas en el campo de trabajo. (Penagos, 2008) En la última década con la ratificación del protocolo de Palermo, la creación de Leyes Generales y Leyes Federales en materia de trata de personas se ha observado, como ya se hizo mención, que la lucha contra la trata con fines de explotación sexual ha devenido en políticas anti-prostitución y anti-trabajo sexual.

Esto se explica en gran medida por el papel que los Estados Unidos han desempeñado en el orden internacional actual y la prevalencia de todo tipo de intereses a partir de los cuales definen su comportamiento en el mismo.

Prohibicionismo: Postura política que asume que toda actividad sexual llevada a cabo con fines de lucro, es delictiva. Incluye el ejercicio, el consumo y la facilitación de estas actividades. 3) Reglamentarismo: Postura política que plantea conveniente erradicar el trabajo sexual, pero ante la imposibilidad de eliminarla, señala como una necesidad el regularla a fin de proteger los derechos de las y los trabajadores sexuales, pero incluye una serie de dispositivos de control sobre ellos, como el uso de tarjetas sanitarias, la demarcación de zonas de trabajo y la regulación de su atuendo. El abolicionismo rechaza el prohibicionismo por situar a las mujeres en calidad de delincuentes, cuando en realidad son víctimas; y se opone al reglamentarismo porque implicaría aceptar y legitimar el dominio masculino (CONAPRED, 2008: 239-240)

2.3. Principales elementos que la constituyen

En el sitio electrónico de la Casa Blanca se señala que la política estadounidense “anti” trata de personas⁴⁹ está pensada como:

“un ‘acercamiento gubernamental completo’ capaz de contemplar todos los aspectos relacionados con el *combate* a la trata de personas: el reforzamiento de la ley criminal y laboral, el desarrollo de mecanismos de identificación de víctimas y de medidas de protección, apoyo a innovaciones para la recopilación de datos y para la investigación, educación y concientización pública, la mejora de alianzas y oportunidades para la investigación y el vínculo estratégico con asistencia extranjera y compromiso diplomático”. (*End Human Trafficking* (s.f.). Recuperado el 15 de septiembre de 2015, de <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/end-human-trafficking>)

El gobierno estadounidense ha creado el “grupo de trabajo presidencial interinstitucional para controlar y combatir la trata de personas” a fin de fungir como el eje para la implementación de la política anti trata de los EE.UU. y que responde directamente al Presidente de la Nación norteamericana, el cual está conformado por 18 Dependencias federales y que cada año disponen de alrededor de mil millones de dólares. Estas dependencias son:⁵⁰

- Departamento de Estado
- Departamento de Justicia
- Departamento de Defensa
- Departamento del Interior
- Departamento de Agricultura
- Departamento del Trabajo
- Departamento de Salud y Servicios Humanos
- Departamento de Transporte
- Departamento de Educación
- Departamento de Seguridad Nacional
- Consejo de Política Interior
- Consejo de Seguridad Nacional

⁴⁹ Previamente se mencionó que se entiende a la “política estadounidense anti trata de personas” como el conjunto de políticas públicas llevadas a cabo por los EE.UU. en la materia.

⁵⁰ Información obtenida de los sitios electrónicos del Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Departamento de Seguridad Nacional, y la USAID. Consultadas el 15 de septiembre de 2015.

- Oficina de Administración y Presupuesto
- Oficina del Director de Inteligencia Nacional
- Oficina de Investigación Federal
- La Agencia de EE.UU. para el desarrollo internacional
- La Comisión de Igualdad en las Oportunidades de Trabajo

Como se señaló antes, la TVPA constituye el instrumento jurídico para combatir la trata de personas hacia el interior de los Estados Unidos y para guiar la política exterior frente a este delito. En su “División A” la trata de personas se define como una “manifestación contemporánea de la esclavitud cuyas víctimas son, principalmente, mujeres y niños”. Su propósito fundamental es asegurar un castigo efectivo a los tratantes y proteger a las víctimas de la trata, tanto de tipo doméstico como internacional. De acuerdo con este documento, para el año 2000 al menos 700 mil personas en todo el mundo eran víctimas de este crimen, y aproximadamente 50 mil mujeres y niños eran victimizados dentro de Estados Unidos cada año.

La TVPA no define a la trata de personas *per se*, sino que hace referencia a distintas “formas trata de personas”:

- b) Trabajo forzoso
- c) Trata de personas con fines de explotación sexual
- d) El trabajo en condiciones de servidumbre
- e) La servidumbre por deudas entre los jornaleros migrantes
- f) La servidumbre doméstica involuntaria
- g) El trabajo forzoso de menores
- h) Los niños soldados
- i) La trata de menores con fines de explotación sexual

Dentro de ellas señala que existen dos “formas severas de trata de personas” que suceden bajo los siguientes supuestos:

- b) Trata sexual en la cual un acto sexual comercial es inducido a través de la fuerza, el fraude o la coerción, o en la cual la persona que sea inducida para ejecutar dicho acto sexual sea menor a los 18 años.
- c) Reclutamiento, secuestro, transportación, provisión u obtención de una persona para que realice trabajos o servicios, a través del uso de la fuerza, el fraude, o la coerción.

El Acta establece también que la trata de personas es un crimen transnacional con implicaciones nacionales que no se limita a la industria del sexo, sino que incluye además el trabajo forzado e implica graves violaciones al trabajo, la salud pública y a los derechos humanos a nivel mundial. Asimismo señala la necesidad de que todos los países lo reconozcan como una “grave ofensa” y le den prioridad a su persecución a través de la cooperación bilateral y multilateral sobre todo entre aquellos países por los cuales atraviesen las rutas de la trata ya identificadas.

Desde la entrada en vigor del Acta, el Congreso la ha ratificado en 2003, 2005, 2008 y 2013. Con base en estas “re autorizaciones” los gobiernos de George W. Bush (2001 – 2009) y Barack Obama (2009 a la fecha) han instrumentado políticas encaminadas a combatir este crimen bajo el paradigma de las 3P: prevención, protección y persecución, al cual se agregó en 2012 una cuarta P: participación o “partnerships”, por lo cual desde entonces se le conoce como el paradigma de las 4P.

El Acta se divide en tres secciones:

- El Acta para la Protección de las Víctimas de Trata (2000)
- El Acta sobre la Violencia en contra de las Mujeres (2000)
- Consideraciones Varias

A través de ellas se establece un conjunto de estrategias y acciones concretas del gobierno en contra de este crimen:

- a) Elaboración de reportes anuales por país sobre las prácticas que llevan a cabo para proteger los Derechos Humanos y para combatir la trata de personas. Con base en este reporte los Estados Unidos han destinado desde el 2001 asistencia económica

a proyectos de distintos países que tiene como objetivo la lucha contra la trata, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

- b) Integración de un grupo intersecretarial para monitorear y combatir la trata de personas que incluye al Secretario de Estado, el Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Abogado General, el Secretario del Trabajo, el Secretario de Salud y Servicios Humanos, el Director de la Inteligencia Central, y otros funcionarios designados por el Presidente. El presidente de este grupo es el Secretario o Secretaria de Estado.
- c) A fin de dotar a este grupo de trabajo de soporte institucional, se autoriza a la o al Secretario de Estado para el establecimiento, dentro del Departamento de Estado, de una Oficina para el Monitoreo y Combate a la Trata de Personas la cual tendrá un Director cuya responsabilidad será asistir a la Secretaria o Secretario de Estado en la realización de los propósitos establecidos en el Acta respecto a la trata y otras responsabilidades delegadas por el Secretario o la Secretaria de Estado.

2.3.1. Política exterior: elemento clave

La Oficina para Monitorear y combatir la trata de personas fue creada en el 2000 a través de la re-autorización de la TVPA de ese año, fue adscrita a la Subsecretaria para la seguridad civil, la democracia y los derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

En este marco, el diseño e implementación de las primeras acciones para combatir la trata de personas que se efectuaron en los Estados Unidos (incluyendo la promulgación del Acta) fueron liderados por los Secretarios de Estado: Madeleine Korbell Albright (2000 – 2001) en el gobierno de William Jefferson Clinton; después por Colin Luther Powell (de 2001 a 2005) y Condoleezza Rice (2005 – 2009) en el gobierno de George W. Bush; Hillary Rodham Clinton, en el primer periodo gubernamental de Barack Obama (2008 – 2011), y de entonces a la fecha por John Kerry.

La Oficina para monitorear y combatir a la trata de personas, adscrita al Departamento de Estado es la encargada de “liderar el compromiso global en la lucha contra la trata

de personas, aliándose con gobiernos extranjeros y la sociedad civil a fin de desarrollar e implementar estrategias efectivas para confrontar a la esclavitud moderna.” Está organizada en tres secciones principales: reportes y relaciones políticas; programas internacionales y participación pública. También cuenta con equipos especiales enfocados hacia las relaciones multilaterales, la planeación estratégica y las cuestiones presupuestales.

Desde 2004, la sección de los Programas Internacionales ha apoyado a más de 450 proyectos para combatir la esclavitud moderna en 109 países. Estos recursos federales, que eligen proyectos de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, se dirigen estratégicamente para impulsar un progreso considerable basado en el paradigma de las 3P y posteriormente en el de las 4P, incluyendo la capacitación de policías, el otorgamiento de servicios integrales a las víctimas y la sensibilización ante el tema de toda la sociedad.

Los programas internacionales financian distintos esfuerzos en contra de la esclavitud moderna con base en las tendencias y necesidades bosquejadas por el TIP Report. Proveen asistencia y asesoría “de campo” a los proyectos que financian a través de visitas frecuentes a los sitios en donde están establecidos. La Oficina hace una designación anual de recursos económicos a través de un competitivo proceso de selección. En el 2010, la Oficina recibió un número de propuestas récord que en total superaban los 300 millones de dólares, monto muy superior a su presupuesto de 20 millones que designó en el 2001.

La Oficina hace un trabajo permanente de evaluación de los proyectos a los que financia midiendo la potencialidad de replicación de las actividades que las ONG llevan a cabo, su efectividad y viabilidad para ser evaluadas en cuanto a sus impactos.

Además de las alianzas con las organizaciones no gubernamentales, los programas internacionales apoyan a los gobiernos extranjeros en sus esfuerzos contra la trata de personas a través de capacitación y asesoría técnica dirigidos especialmente a países ubicados en las clasificaciones 2 y 3. Esta asistencia técnica está dirigida, sobre todo,

a la capacitación para fortalecer el marco jurídico, el trabajo legislativo y el mejoramiento de los servicios brindados a las víctimas.

La sección de “participación pública” funge como el enlace con el Congreso, los medios de comunicación, ONGs, otras agencias del gobierno estadounidense, corporaciones, la academia, institutos de investigación, y el sector público en general; todos ellos socios importantes de un esfuerzo amplio y multidisciplinario para combatir la trata de personas.

Dentro del gobierno la sección del Compromiso Público trabaja muy cercanamente con los integrantes del Congreso para hacerles partícipes de las cuestiones más relevantes en torno a la trata de personas. Esta sección apoya al Secretario de Estado en sus funciones como Jefe del Grupo de trabajo interinstitucional de vigilancia y lucha contra la trata de personas del Presidente, entidad del gabinete presidencial cuyo objetivo es proporcionar visión y dirección al conjunto de esfuerzos que el Presidente lleva a cabo.

Asimismo, se ha establecido un Grupo de Alto Nivel de Política Operativa que está conformado por el director de la Oficina y la sección de Compromiso público, en el cual se “administra” un diverso portafolio interinstitucional.

La sección de Compromiso Público también participa en equipos interinstitucionales involucrados en temas como: la generación de inteligencia a través del Centro para el tráfico ilegal de inmigrantes y trata de personas; la explotación sexual infantil; cuestiones sobre el desarrollo relativo al género; y la “limpia” de los productos agrícolas que son producidos con base en los trabajos forzados y el trabajo infantil.

Esta sección se encarga también de generar campañas de concientización dirigidas a toda la población. La Academia y los institutos de investigación se han asegurado de que la comunidad anti – trata de personas esté empleando aproximaciones a este fenómeno basándose en la evidencia y retando continuamente los supuestos globales sobre la trata de personas.

Aunados a estos recursos, los Estados Unidos dirigen una política de asistencia de tipo “paso a paso” que da por sentado que ningún país (incluyéndose, a partir del TIP Report del 2011) está haciendo lo suficiente para erradicar la esclavitud contemporánea, en cualquiera de las siete modalidades que reconoce como “formas de trata de personas”

2.3.2. El Informe mundial anual sobre trata de personas

Este informe es uno de los mecanismos principales de la política exterior de los EE.UU. en materia de trata de personas, de acuerdo con el propio Departamento de Estado (2015), constituye su principal herramienta para “comprometer” a los gobiernos de los países para actuar frente a la trata y lo define como el “más completo expediente de los esfuerzos gubernamentales anti trata de personas de 186 países, incluyéndose a sí mismo a partir del reporte de 2012, y refleja también el “compromiso” de un “liderazgo a nivel global en este asunto clave de derechos humanos y de fortalecimiento de la ley”

El propósito del TIP Report es que pueda ser usado por el gobierno estadounidense para promover “diálogos” con otros gobiernos a fin de avanzar en “reformas anti trata de personas y para combatirla a través de la designación de recursos para su prevención, protección a las víctimas y persecución de tratantes, siendo la “liberación de las víctimas, la prevención de la trata y la consignación de los tratantes los objetivos últimos de la política anti trata del gobierno estadounidense (U.S. Government’s anti – human trafficking policy) ⁵¹

El Departamento de Estado afirma que este reporte es utilizado en todo el mundo por organizaciones internacionales, gobiernos extranjeros y organizaciones no gubernamentales como una herramienta para analizar las áreas prioritarias para destinar recursos.

El primer TIP Report fue publicado en el 2001, desde entonces han publicado una edición cada año ininterrumpidamente, basando la examinación que hace de los 186 gobiernos en el paradigma de las 3P, de 2001 a 2011, y bajo el de las 4P a partir de

⁵¹ Así lo señala el actual Secretario de Estado del gobierno de los EE.UU., John F. Kerry, en la presentación del Informe de 2015. (*Trafficking in Persons Report 2015* (2015) Recuperado el 18 de septiembre de 2015, de: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>)

2012, el reporte de este año fue relevante, además, por ser el primero en incluir un examen del gobierno estadounidense.

Además de describir las acciones que cada gobierno lleva a cabo frente a este delito, hace un balance y los categoriza en cuatro “niveles”, de acuerdo a sus esfuerzos para cumplir con un conjunto de “estándares mínimos”, tal como lo mandata la TVPA, los cuales son:

1. La prohibición de las “formas severas de trata de personas” (señaladas anteriormente) y la sanción de los casos de trata.
2. La prescripción del castigo correspondiente a cualquier acto de trata sexual que implique el uso de la fuerza, fraude y coacción; en los que la víctima sea un niño incapaz de emitir su consentimiento; si incluye la violación o el secuestro de la víctima; o si causa su muerte.
3. La prescripción de castigos de cualquier acto que implique una forma grave de trata de personas, el cual debe reflejar adecuadamente la gravedad y naturaleza de este crimen y ser lo suficientemente severo para disuadir su comisión.
4. La puesta en marcha de esfuerzos suficientemente serios y sostenidos para eliminar las formas severas de trata de personas, que considera así el gobierno norteamericano.

Los criterios en los que el Departamento de Estado basa su clasificación en siete elementos:

- La promulgación de leyes que prohíben las formas severas de trata de personas, tal como son definidas por la TVPA, y la sentencias a los tratantes.
- Los castigos penales impuestos por ofensas de trata de personas con una pena mínima de cuatro años sin libertad o penas más severas.
- La implementación de leyes en materia de trata de personas a través de una persecución enérgica a las formas prevalentes de trata en el país y la sentencia a los criminales.
- Medidas proactivas para la identificación de las víctimas con procedimientos sistemáticos para guiar el fortalecimiento de la ley y el apoyo gubernamental a otros esfuerzos hechos por “organizaciones de primer contacto” en el proceso de identificación de víctimas.

- El financiamiento gubernamental y las alianzas del gobierno con organizaciones no gubernamentales para proveer a las víctimas acceso a servicios de salud básica, protección y albergue, permitiéndoles contar su experiencia como víctimas a abogados bien capacitados en un ambiente de mínima presión.
- La realización de esfuerzos que incluyan el acceso a los servicios de cuidado y salud así como a albergues sin ser detenidas y con alternativas legales para sacarlas de países en los que puedan enfrentar represalias o privaciones.
- La medida en la cual un gobierno protege a las víctimas, la cual está dada por la asistencia legal y de otro tipo que les otorgue, y que ésta esté en el marco de su ley doméstica y siga procedimientos que no sean perjudiciales para los derechos de las víctimas, su dignidad o su bienestar psicológico.
- La medida en la que un gobierno asegura la segura, humana, y – en la medida en la que sea posible – voluntaria repatriación y reintegración social de las víctimas.
- Las medias gubernamentales para prevenir la trata de personas incluyendo los esfuerzos para reprimir las prácticas identificadas como factores que contribuyen a la trata tales como la confiscación de sus pasaportes a los trabajadores extranjeros por parte de los empleadores y permitir la intervención de reclutadores que cobran cuotas excesivas a los migrantes.

En el siguiente cuadro se muestra los criterios en los que basa su clasificación y los países clasificados en cada uno de ellos de acuerdo con el último informe que presentaron.⁵²

Cuadro 4. Niveles y criterios establecidos por el TIP Report

Nivel 1	Gobiernos que cumplieron plenamente con los estándares mínimos de la TVPA para la eliminación de la trata de personas. Países en este nivel: 31
Nivel 2	Gobiernos de países que no cumplieron plenamente con los estándares mínimos de la TVPA para la eliminación de la trata de personas pero que están haciendo esfuerzos significativos para cumplir esos estándares. Países en este nivel: 89

⁵² Se hace referencia al informe relativo al 2015 publicado el 27 de julio de dicho año.

<p>Nivel 2 en lista de observación</p>	<p>Gobiernos de países que no cumplieron plenamente con los estándares mínimos de la TVPA para la eliminación de la trata de personas, pero que están haciendo esfuerzos significativos para cumplir esos estándares y en los cuales:</p> <p>a) El número absoluto de víctimas de formas severas de trata de personas es muy significativo o está incrementándose significativamente.</p> <p>b) Existe un fracaso en la provisión de evidencia sobre el incremento de los esfuerzos para combatir las formas severas de trata de personas desde un año previo, incluyendo el incremento de las investigaciones, persecuciones y sentencias en materia de trata; el incremento de asistencia a las víctimas, y la disminución de evidencia sobre complicidad en formas severas de trata por parte de funcionarios públicos; o</p> <p>c) la determinación de que un país está haciendo esfuerzos significativos para lograr cumplir con los estándares mínimos basándose en los compromisos de un país para llevar a cabo acciones adicionales durante el siguiente año.</p>
<p>Nivel 3</p>	<p>Gobiernos de países que no han cumplido plenamente con los estándares mínimos de la TVPA y que no están haciendo esfuerzos significativos para eliminar la trata de personas.</p> <p>Países en este nivel: 44</p>

A partir de esta clasificación, el gobierno estadounidense ha emitido recomendaciones a cada país a partir del establecimiento de “prioridades” por región y a nivel global, mismas que han delineado un esquema bajo el que el Departamento de Estado ha dirigido su política exterior en materia de trata y que puede expresarse en el esquema a continuación:⁵³

⁵³ En el tercer capítulo se analiza cómo, en efecto, este ha sido el esquema seguido por el Estado mexicano; en la edición de 2006, por ejemplo, México fue clasificado en la categoría 2 “bajo observación” considerando la intención expresa del gobierno federal de establecer una legislación en la materia, una vez promulgada la Ley en 2007, México fue retirado de la lista de observación, pero continuó en el nivel 2 en el que aún permanece.



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes mundiales anuales sobre trata de personas de 2001 a 2014.

2.3.3. Asignación de recursos a nivel global

Los programas anti trata de personas son coordinados a nivel del gabinete presidencial a través de la Agencia Intersecretarial del Presidente para monitorear y combatir la trata de personas la cual es encabezada por el Secretario de Estado. La misión de esta Agencia es prevenir la duplicación de esfuerzos entre las distintas agencias involucradas en los programas anti trata de personas y asegurar la concordancia con las políticas gubernamentales anti trata de personas. Esta Agencia se reúne anualmente para coordinar la implementación de la política contra la trata a través de las diferentes agencias gubernamentales.

Se trata de una política de Estado de combate a la trata que incluye la participación de todas sus secretarías tanto al interior como al exterior de Estados Unidos, así como también al Congreso y el sistema judicial. El 2000 fue el primer año fiscal en el que se destinaron recursos al diseño e implementación de políticas en materia de trata de personas, con especial énfasis en la trata con fines de explotación sexual de mujeres y niñas.

Los programas denominados globales han integrado la participación de la Oficina de asuntos educacionales y culturales, la Oficina de asuntos internacionales sobre narcóticos y aplicación de la ley, y la Oficina de población, refugiados y migración. Estas tres oficinas son parte del Departamento de Estado.

Asimismo el Departamento de Estado ha canalizado recursos a la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), creada en 1961 con el mandato de administrar ayuda a países extranjeros para promover su desarrollo económico y social.

También participan el Departamento del Trabajo, el Departamento de Justicia y el Departamento de Salud y Servicios Humanos. En el 2002 se presentaron las primeras estrategias “multi departamentales” en las que se desarrollaron acciones que constituyen un emblema en la política anti trata de los Estados Unidos. Entre ellas es de especial relevancia la expedición de las T-Visa, a cargo del Departamento de Justicia.

Con la regulación de este documento de inmigración, los Estados Unidos permiten a quienes la solicitan, tanto víctimas como organizaciones de asistencia a víctimas, ser elegibles para una clasificación denominada “T nonimmigrant alien” con la cual las víctimas originarias de otros países pueden trabajar y vivir legalmente en territorio estadounidense durante tres años mientras sus casos son investigados. En el 2002 ya se habían expedido 5 mil Visas T.

Asimismo, cada año se asignan alrededor de diez millones de dólares al Departamento de Justicia para fundear a organizaciones estadounidenses que lleven a cabo programas de prevención de la trata y atención a víctimas.

En términos económicos, de acuerdo con la Oficina, entre los años fiscales 2001 y 2009 se otorgaron aproximadamente 686 millones de dólares en asistencia internacional anti TIP. En el año fiscal del 2009 el gobierno destinó un aproximado de 83.7 millones de dólares en asistencia financiera internacional, que superó en más de diez millones el monto destinado en el 2008 (75.9 millones) Entre 2010 y 2013 la oficina destinó un total de 245 millones de dólares.

El Departamento de Salud y Servicios Humanos inició en el 2000 un proceso de certificación para la asistencia a las víctimas a fin de poder brindarles la atención médica y asistencial necesaria y darles trato de refugiados. Cada año se asignan a este

Departamento 1.25 millones de dólares que brinden asistencia de emergencia a víctimas.

La llamada “geografía de la trata de personas” y el impacto de proyectos locales de prevención y persecución de la trata así como de protección a las víctimas son dos de los factores estratégicos para el Departamento de Estado a fin de tomar una decisión con respecto a dónde canalizar sus recursos, sobre con quién generar alianzas.

Si bien el trabajo de cooperación bilateral que Estados Unidos realiza con los gobiernos de otros países es parte fundamental de su política exterior en la materia, el apoyo que brindan a organizaciones y colectivos también tiene un peso muy importante.

2.4. Promoción a nivel internacional del enfoque penal

Es posible observar que la política estadounidense ha dinamizado los esfuerzos realizados alrededor de todo el mundo frente a la trata de personas. Como se señaló antes, fue el primer país en “reaccionar” tanto en el ámbito legislativo, como en el jurídico. Esto permitió que su enfoque prevaleciera en las negociaciones durante las que se discutió y definió el contenido del Protocolo de Palermo, que a su vez se convirtió en el marco propicio para que los EE.UU. “propagaran” su enfoque en diversas partes del mundo a través de distintas acciones de cooperación con otros Estados, Organismos Internacionales y OSC, específicamente la publicación del TIP Report desde el 2001, año con año, así como el financiamiento que se ha otorgado a las OSC, las cuales han sido las principales demandantes de acciones gubernamentales para la prevención, sanción y prevención de este delito.

Es relevante considerar los acontecimientos ocurridos durante los años transcurridos de 1993, año en el que el gobierno de los EE.UU. llevó a cabo la primera de sus acciones de política pública en materia de trata de personas, al 2014, último año para el que se cuenta con información oficial disponible, a fin de analizar la perspectiva desde la cual han sido construidas e implementado las políticas públicas y poder identificar, o al menos delinear, que han sido determinantes en su diseño o bien influido en el mismo.

Resulta importante señalar que en 1993 habían transcurrido apenas dos años desde la “implosión” (Hernández – Vela, 2010) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), acontecimiento que redefinió el *statu quo* mundial, y que constituyó el emblema más importante de la predominancia del sistema capitalista como modelo de desarrollo en la mayor parte del mundo.

Autores como Fernanda Ezeta han señalado un vínculo entre la desintegración de la URSS y el crecimiento en la incidencia de la trata de personas durante esos años, conocida entonces como “trata de blancas”, precisamente en aquellos nuevos países que habían surgido a partir de lo que se conoce como la “balcanización” de la región, y que antes habían sido parte de las Repúblicas Soviéticas. Quienes señalan este vínculo afirman que la crisis económica y social derivada de la crisis política situó a la población de esta región, sobretudo a las mujeres más jóvenes, en situaciones que propiciaron ser convertidas en víctimas de trata y explotación sexual por grupos criminales que les ofrecían empleo como modelos en Europa occidental o EE.UU. o enganchándolas a través del enamoramiento. (Ezeta, 2006: 9)

En el contexto de este proceso de reconfiguración del orden mundial, iniciaba la “Guerra del Golfo”, con la invasión de Irak a Kuwait motivada por la reclamación de las “petromonarquías” árabes por parte de Sadam Hussein, Dictador de Irak. Los EE.UU. lograron tener el liderazgo en el conflicto y el término de la Guerra Fría permitió el consenso en la ONU respecto de que el interés común era detener el “expansionismo iraquí” EE.UU. desplegó a través de la operación “Tormenta del Desierto” una tropa de más de 500 mil elementos, con lo que instigó a las tropas iraquíes, sin lograr una solución definitiva pero logrando sanciones económicas y geopolíticas para Irak, y reafirmando como la “súper potencia” triunfante de la Guerra Fría. El entonces presidente George Bush, perteneciente al partido republicano, declaró que se trataba del inicio de un “nuevo orden mundial” fundado en el interés estadounidense de establecer un “dominio global” a través de una política exterior⁵⁴ esencialmente bélica,

⁵⁴ Se entiende por “política exterior” a la selección de intereses nacionales, presumiblemente formulados de forma tal que constituyen un todo lógicamente coherente que, luego, se pone en práctica. En consecuencia, cualquier política exterior se divide para su análisis en tres partes: concepción, contenido e implementación. La primera comprende la evaluación estratégica de qué metas son deseables y factibles, en función de las características del sistema internacional; la segunda es el resultado de esta evaluación; y la tercera abarca

pero justificada con base en la expansión de los regímenes democráticos y su ideal fundamental: la libertad, concepto que adquiriría matices característicos en el marco de una cada vez mayor liberalización de los mercados. (Rosas, 2004: 57)

Uno de los activos de mayor importancia de los que precisaba este “nuevo orden mundial” era por un lado, la seguridad nacional, que requería a la vez de un poderío militar de envergadura, a fin de imponer una política exterior basada, esencialmente, en intereses de dominio económico y geopolítico, específicamente de la zona conocida como Eurasia.⁵⁵ (Nazemroaya, 2012: 56)

Con los resabios de la Guerra del Golfo, y los “renovados” intereses estadounidenses puestos ya de manifiesto, en 1993 iniciaba la también llamada “era Clinton”, al tomar posesión del gobierno federal el candidato del partido demócrata William J. Clinton, misma que terminaría en 2001, después de lograr ser reelegido en 1997.

Se mencionó antes la relevancia de los intereses económicos y de dominio global en la materia por parte de los EE.UU. en el diseño de su política exterior, que en gran medida precisaba de garantizar su seguridad nacional a través del poder militar. En este sentido, la que algunos llaman “doctrina Clinton” (refiriéndose a su política exterior) estuvo basada en:

1. Fortalecer la comunidad de democracias de mercado;
2. Promover y consolidar nuevas democracias de mercado donde fuese posible;
3. Contrarrestar la agresión y apoyar la liberalización de los Estados hostiles a la democracia; y
4. Colaborar para que la democracia y la economía de mercado pudieran echar raíces en aquellas regiones de mayor preocupación humanitaria. (Herrera, 2011)

El 27 de septiembre de 1993, William Clinton declaraba en la Asamblea General de las Naciones Unidas que “en una nueva era de peligros y oportunidades” el propósito

por igual los mecanismos coordinadores internos de un Estado y los medios por los que éste negocia y se vincula con otros Estados (Hartmann, 2002: 23)

⁵⁵ De acuerdo con Zbigniew Brzezinski, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desempeña un papel fundamental en la pugna por la dominación anglosajona de este territorio. Europa representa una entidad geopolítica (a través de la UE y la OTAN) que constituye una “cabecera” de punte de EE.UU. dentro de Eurasia. (Brzezinski, 1997: 45)

fundamental de los EE.UU. consistía en la expansión y fortalecimiento de la comunidad mundial de democracias basadas en la incipiente “economía de mercado”⁵⁶ (Herrera, 2011), definida por su creciente globalización e interdependencia.

En este contexto, caracterizado por una mejoría generalizada de las condiciones económicas generalizadas, un crecimiento económico acelerado en EE.UU. y Canadá (ambos “completaron” tres años consecutivos de expansión y recuperación económica), el inicio de una recuperación económica también en Europa y Japón, y la continuación del crecimiento económico en los países en desarrollo, especialmente aquellos de la cuenca del Pacífico, Asia, Medio Oriente y América Latina (Espinosa, 1995), los EE.UU., Canadá y México firmaron el 1º de enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se basó en la apertura de fronteras en la región conformada por los tres países con fines comerciales. Algunos congresistas estadounidenses que se habían opuesto a la firma del tratado veían en el tratado uno de los motivos que habían propiciado la crisis financiera que se originó en México al año siguiente, y que desestabilizaría a la economía y al sistema financiero internacional.

La intervención de los EE.UU. frente a la crisis fue inmediata, haciéndolo a través de un “paquete de rescate” creado en conjunto con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el BPI y otros países y que ascendía a casi 50 millones de dólares.

Los efectos de las “turbulencias” económicas y geopolíticas que habían definido las principales decisiones de política exterior estadounidense durante el primer lustro de la última década del siglo XX, serían determinantes de los siguientes cinco años. En 1997, William Clinton sería reelecto para un segundo periodo presidencial y que culminaría en 2001, con la elección del candidato republicano George Walker Bush, quien tomó posesión el 20 de enero de 2001.

⁵⁶ En el plano internacional, es en este año cuando se crea el Mercado Único Europeo y se ponen en marcha las zonas de libre comercio europeas y norteamericanas, y cinco años después se designarían los países de la Unión Europea (UE) llamados a participar en el lanzamiento del euro como moneda común del organismo y también se constituiría el Banco Central Europeo, institución financiera que hoy tiene una función fundamental en la UE.

Ocho meses después, el 11 de septiembre de 2001, ocurriría uno de los acontecimientos más significativos en la historia reciente de los EE.UU.: los atentados terroristas contra el World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en Virginia así como el atentado frustrado contra el Congreso, en Shanksville (Pennsylvania), y con ello el inicio de la guerra global contra el terrorismo declarada por George Bush el 7 de octubre de 2001 con la “Operación Libertad” y que estaba dirigida, específicamente, contra el grupo terrorista islámico Al-Qaeda, y su líder Osama Bin Laden, autor autoproclamado del atentado, así como contra el régimen talibán de Afganistán, bajo el argumento de que era éste el que había propiciado la proliferación de Al-Qaeda.

Este suceso cambió radicalmente la política exterior de los EE.UU., adquiriendo un carácter casi exclusivo de “política de seguridad nacional”, con lo cual se justificó una intervención en Irak, gobernada entonces por el Dictador Saddam Hussein, al señalar que contaba con armas de destrucción masiva a disposición de Al-Qaeda y otros grupos terroristas. Pese a que un sector importante de la ONU y de la opinión pública se habían manifestado en desacuerdo, el despliegue de tropas militares dio inicio el 20 de marzo de 2003.

Las Naciones Unidas han señalado que a partir de 11 de septiembre de 2001 el terrorismo plantea un desafío internacional que ha aumentado la preocupación por la proliferación de armas nucleares y otras armas no convencionales. En el 2002, la Asamblea General, a través de la Resolución A/RES/57/83 la ONU manifestaba que las consecuencias de estos atentados podrían haber sido peores si los grupo terroristas hubiesen contado con armas de destrucción masiva y “sistemas vectores”, los cuales se articulan a través del crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional. (ONUDD, 2004)

Lo anterior ha implicado un conjunto de esfuerzos internacionales para “combatir” estos sistemas vectores que han consistido esencialmente en la adopción de instrumentos

internacionales que definen estrategias y acciones para enfrentar los delitos asociados con el terrorismo y el crimen organizado.⁵⁷

Un caso emblemático es el ocurrido en el 2006, cuando la ONU adopta la Estrategia mundial de las Naciones Unidas de lucha contra el Terrorismo, dentro de la cual se establece que los Estados miembros de la Organización deberán “intensificar la coordinación y la cooperación... en la lucha contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo, incluido el narcotráfico en todos sus aspectos, el comercio ilícito de armas, en particular de armas pequeñas y armas ligeras, incluidos los sistemas portátiles de defensa antiaérea, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear, químico, biológico, radiológico y otros materiales potencialmente letales” así como “considerar la posibilidad para ser partes sin demora en la Convención de las Naciones Unidas contra la DOT y de los tres protocolos que la complementan, y de aplicarlos”.

En síntesis, este “enfoque penal” está relacionado con el conservadurismo y beligerancia que ha sido característica de la política exterior de los EE.UU. en tanto que durante décadas ha sido entre las democracias, aquella que ejerce mayor poder político, económico y social, y que ha defendido sus intereses apoyándose no sólo en la fuerza militar, sino consolidándolos, como señala el Dr. Jesús Gallegos Olvera, a través de “esquemas de legitimidad institucional, jurídica y moral propios del proyecto neoconservador” (Gallegos, 2008)

⁵⁷ Dichos instrumentos incluyen los convenios y convenciones sobre los delitos cometidos a bordo en los aviones; el apoderamiento ilícito de aeronaves; los actos que atentan la seguridad de la aviación civil; los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; la protección física del material nuclear; los actos contra la seguridad de la navegación marítima y la marcación de explosivos plásticos para poder detectarlos y localizarlos. Asimismo, se incorporan protocolos sobre los actos de violencia perpetrados en aeropuertos civiles internacionales, y sobre aquellos que atentan la seguridad de las plataformas fijas que se utilizan las plataformas continentales. La Asamblea General de la ONU ha acogido también cinco convenciones en la materia: la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, la Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, la Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, y la Convención Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

CAPÍTULO 3

La influencia de la política estadounidense de combate a la trata de personas en la política mexicana en la materia: El Protocolo de Palermo como marco propicio

3.1. La trata de personas en México

De acuerdo con el Departamento de Estado de los EE.UU., México es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Pese a que durante varios años se ha estimado en 20 mil el número de víctimas en México, la ONUDD señala que esta y otras cifras no está sólidamente fundamentadas y que las dimensiones cuantitativas de la trata de personas en el país se desconocen debido, sobre todo, a que las estadísticas son escasas y están poco sistematizadas, la extendida corrupción en diversos niveles y áreas de gobierno y a las bajas tasas de denuncia⁵⁸. (ONUDD, 2014: 43)

Señala también que los grupos de población más vulnerables frente al delito en México, son las mujeres, las niñas y los niños, los indígenas, las personas con discapacidad física o mental, los migrantes y la comunidad LGBTTI. Los niños, niñas y mujeres, y en menor cantidad, hombres y personas transgénero son, en su mayoría, *tratados* con fines de explotación sexual entre México y los Estados Unidos; hombres, mujeres y niños son sometidos a trabajos forzados en la agricultura, servicios domésticos, procesamiento de alimentos, la industria de la construcción, la economía informal, la mendicidad y la distribución de mercancías en ambos países. (Departamento de Estado, EE.UU., 2015)

Como país de destino, la mayoría de las víctimas extranjeras que se han identificado han sido sometidas a explotación sexual y casi todas son originarias de Centro y Sudamérica, aunque también han sido identificadas víctimas de otras regiones, muchas de ellas en ruta hacia los EE.UU. Además, persiste el llamado “turismo sexual infantil”

⁵⁸ De acuerdo con el INEGI, en México tan sólo 1 de cada 10 delitos se denuncia. (ENVIPE, 2014).

(sic)⁵⁹, especialmente en zonas turísticas y fronterizas. (Departamento de Estado, EE.UU., 2015)

Respecto de la forma en la que este delito es cometido en el país, el *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México* (CNDH, 2013) da cuenta de que la trata de personas es cometida con gran frecuencia por “colectivos” delictivos que encuadran en la definición de delincuencia organizada, aunque a veces se trata de “grupos pequeños” que no siempre cuentan con una estructura piramidal jerárquica, pero que también se ha detectado la participación de grupos de delincuencia organizada con este tipo de estructura⁶⁰ así como de redes delictivas originarias de Tlaxcala y Puebla “operando” en estados como Oaxaca y Guerrero, y que éstas podrían sumar, al menos, 47 bandas dedicadas a la trata de personas, si bien la cifra podría ser mucho mayor. Asimismo, se han identificado víctimas de trata que son obligadas por grupos dedicados a la delincuencia organizada a cometer otros ilícitos, como el narcotráfico e incluso trata.

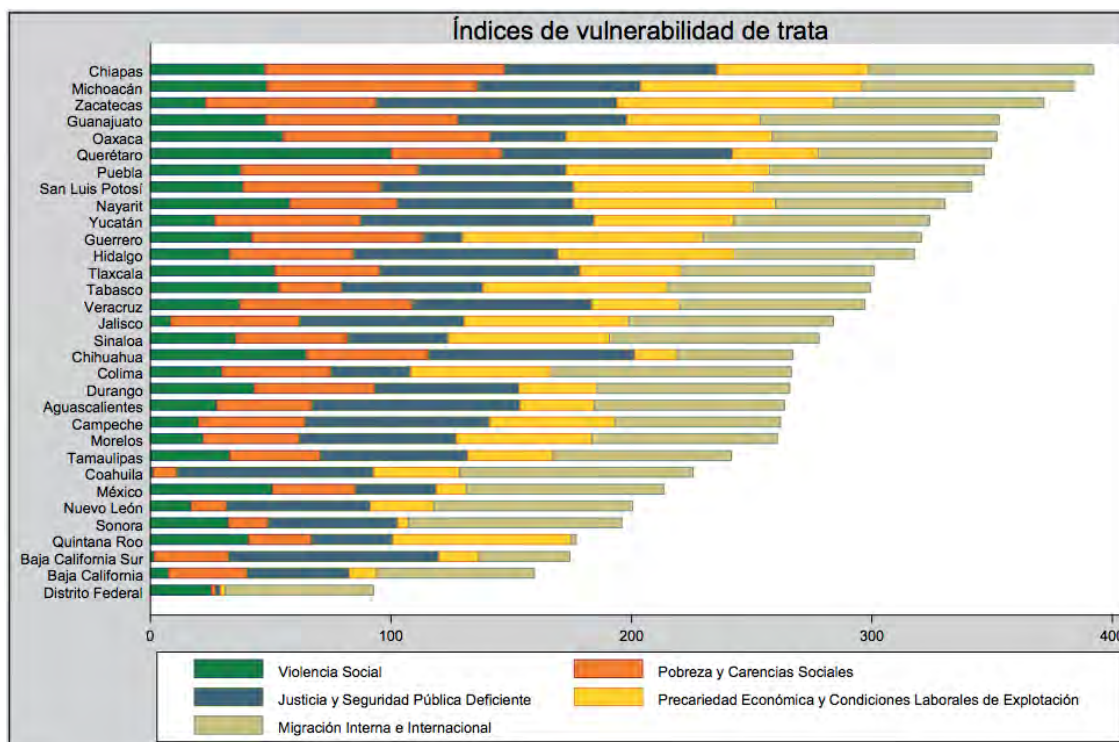
El Dr. Rodolfo Casillas⁶¹, ha señalado que la trata de personas en México tiene una larga data difícil de rastrear y que está asociada a diversos y complejos fenómenos y condiciones sociales, económicas y culturales (Casillas, 2013: 14)

De acuerdo con el *Índice mexicano de vulnerabilidad ante la trata de personas*, elaborado por CEIDAS, A.C. en el 2011, y que mide la “vulnerabilidad” que enfrentan las personas ante a este delito dependiendo de la entidad federativa en la que radiquen a partir de cinco dimensiones: violencia social; pobreza y carencias sociales; justicia y seguridad pública deficientes; precariedad económica y condiciones laborales de esclavitud; y migración interna e internacional, las entidades en las que se enfrenta más vulnerabilidad son Chiapas, Michoacán y Zacatecas.

⁵⁹ La organización internacional no gubernamental ECPAT (End Children Prostitution and Trafficking), el concepto “turismo sexual infantil” es erróneo en tanto que denota legalidad en una actividad que no lo es, por lo que es necesario utilizar un concepto más adecuado como “explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA) a través de los viajes y el turismo” (ECPAT, 2011: 37)

⁶⁰ Ver supra Cuadro 1, página 12.

⁶¹ El Dr. Rodolfo Casillas es un investigador y académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, que ha dedicado cerca de veinte años al estudio y análisis de la trata y el tráfico de personas, la migración y la explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y adultos.



Fuente: Índice mexicano de vulnerabilidad ante la trata de personas, CEIDAS, A.C., 2011.

El mismo Centro de investigación señala dadas las dimensiones y magnitudes en las que se presenta este delito en el país, el total de acciones que el Estado Mexicano ha llevado a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Palermo en 2003, son aisladas y desarticuladas. (CEIDAS, A.C., 2014: 19)

3.2. La ratificación del Protocolo de Palermo: Prevalencia de un enfoque penal en el marco jurídico nacional

El Estado mexicano firmó el Protocolo de Palermo el 13 de diciembre del 2000 y lo ratificó el 25 de diciembre de 2003, con ello el gobierno mexicano inició la implementación de distintas acciones dirigidas a “combatir” la trata de personas, conduciéndolas en tres directrices, en correspondencia con lo establecido en el Protocolo⁶²:

⁶² Al final de la investigación se anexa un resumen de las políticas públicas implementadas a partir de cada una de estas directrices.

1. *La inclusión de la trata de personas en la legislación nacional y con ello la promoción de su persecución jurídico – penal*
2. *La prevención del delito*
3. *La protección y asistencia a las víctimas*

Sin embargo, a diferencia de otros países, en México no surgió un movimiento social que propugnara por demandas específicas en la materia, por lo que el Protocolo de Palermo constituye el principal referente y marco para el desarrollo de las políticas públicas frente a la trata, ponderándolo sobre otros instrumentos internacionales de los que también es parte y que también contienen disposiciones relativas a la trata de personas, por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño (1989), o el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (R. Casillas, entrevista, 11 de febrero de 2015).⁶³

Lo anterior implica dos problemáticas mayores, la primera es la relativa a que, pese a la relevancia del Protocolo, su aplicación efectiva requiere de una consideración amplia de las condiciones que posibilitan la trata de personas, así como de sus efectos, desde un enfoque de derechos humanos, de tal forma que los elementos aportados por el derecho, la doctrina y la jurisprudencia internacional, son el punto de partida para que los Estados legislen y desarrollen medidas en la materia adecuándolas a la realidad nacional de cada uno.

La segunda tiene que ver con el señalamiento del Dr. Rodolfo Casillas respecto de que el Ejecutivo federal mexicano no ha definido ni una postura ni una perspectiva propia para enfrentar la trata de personas, limitándose, como ya se mencionó a las generalidades establecidas en el Protocolo de Palermo y siendo susceptible a injerencias externas (por los gobiernos de otros países, organismos internacionales – específicamente la ONU – y organizaciones internacionales no gubernamentales), en aras de la cooperación internacional, elemento que constituye una de las disposiciones más importantes de Palermo. (R. Casillas, entrevista, 11 de febrero de 2015)

⁶³ Un segundo anexo da cuenta de los principales instrumentos internacionales con disposiciones relativas a la trata de personas y de los cuales México es Parte.

Como se señaló antes, el Protocolo de Palermo es, en el plano internacional, la pauta más importante a partir de la cual el Estado Mexicano adquirió obligaciones respecto de la trata de personas.

En ese sentido, y siguiendo el esquema que se mencionó en el apartado anterior, las acciones con las que el Estado Mexicano dio inicio al cumplimiento de las obligaciones adquiridas una vez ratificado el Protocolo, fueron en el ámbito legislativo, es decir, en el marco jurídico, entendido éste como el conjunto de normas, leyes, reglamentos, y todo tipo de disposiciones jurídicas que regulan el comportamiento de los distintos actores que conforman la sociedad.

Al respecto, cabe señalar que habían pasado ya cuatro años desde la ratificación del Protocolo y la administración federal era otra:

1. Reforma al Código Penal Federal y otros ordenamientos del marco jurídico nacional que contenía el primer tipo penal de trata de personas (13 de abril de 2007)

A partir de esta reforma, la trata de personas fue tipificada como un delito tanto del Fuero Federal (competencia de instituciones dependientes del gobierno federal), y también como un delito del Fuero Común (competencia de instancias dependientes de las entidades federativas y municipios).

De acuerdo con la ONUDD, esta reforma fue el resultado del análisis de cuatro proyectos de iniciativas en materia de explotación sexual comercial infantil presentados en la Cámara de Diputados durante el ejercicio de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, y en consecuencia el tipo penal de trata de personas se enmarcó en una problemática distinta que, si bien está relacionada, no es la misma; el tipo penal se dividía en uno para menores de edad y en otro para adultos, cuestión que no fue fundamentada en la exposición de motivos y que ocasionó que no se contara con criterios de interpretación que brindaran mayor información a los encargados de operar y aplicar la ley (ONUDD México, 2014: 12)

2. Ley para prevenir y sancionar la trata de personas (27 de noviembre de 2007)

En noviembre del mismo año se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, cuya principal trascendencia fue la inclusión de un nuevo tipo penal que, de acuerdo con la oficina en México de la ONUDD “sentó las bases de un *combate integral* involucrando en él a las instituciones de la Administración Pública Federal y a partir de la cual se iniciaría la implementación de una “política criminal del Estado Mexicano en materia de prevención y sanción de la trata de personas, basada en el Protocolo de Palermo” (p. 16)

Esta Ley sería el marco para la creación de una Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la Trata de Personas (conformada por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como por la Procuraduría General de la República [PGR]) con el propósito de coordinar acciones en la materia a fin de elaborar y poner en práctica un Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, ambas acciones previstas por la Ley.

También en el marco de esta Ley, el 31 de enero de 2008 se creó la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra la Mujer y Trata de Personas (FEVIMTRA), a partir de la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra la Mujer (FEVIM), unidad administrativa especializada de la PGR adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, cuyo mandato sería investigar y perseguir los delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas (PGR, 2012: 33)

3. Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas (14 de junio de 2012)

Transcurridos casi cinco años, se publicó en el DOF 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. Esta nueva Ley abrogó la de 2007, como resultado de numerosos señalamientos por parte de distintos sectores de la población (teniendo un papel especialmente relevante las organizaciones de la sociedad civil) en

torno a la necesidad de homologar en toda la República los tipos penales y sus sanciones, distribuir competencias y delinear los mecanismos de coordinación entre la Federación, las Entidades federativas y los municipios.

Existen numerosos señalamientos en torno a que esta Ley contiene muchos errores y limitaciones que implican “retrocesos” respecto de los “avances” que se habían logrado hasta antes de su publicación: la limitación en la impartición de justicia contra el delito debido a la falta de su armonización legislativa, confusión de los delitos establecidos en la misma e inconsistencia respecto de otros ordenamientos, como la Ley General de Víctimas (2011) (Ontiveros, 2013; De la Peña, Dávila y Saldaña, 2013; Rojas, 2014)

Sin embargo, lo que es cierto, es que el propósito fundamental de ambas leyes es la penalización, sanción y persecución criminal de este delito. En julio de 2015, el Presidente de la CNDH, Luis Raúl González⁶⁴, señalaba que era necesario “privilegiar políticas públicas dirigidas a prevenir el fenómeno de la trata de personas desde un enfoque de Derechos Humanos por sobre políticas punitivas” y al respecto indicaba:

“La perspectiva represiva considera que la trata de personas tiene su origen en la delincuencia organizada, la migración ilegal, la inseguridad, por lo que la combate combatiendo a estos fenómenos... los recursos del Estado se dirigen exclusivamente al aumento de penas, a la creación de fiscalías, a la inversión en armas, y a la implementación de operativos que en muchas ocasiones sólo consiguen procesar los eslabones más débiles de la cadena... la perspectiva de Derechos Humanos señala que (la trata de personas) está ligada a la discriminación y a la inequidad”

Al respecto, es necesario señalar que el 11 de junio de 2011 se llevó a cabo una reforma a la Constitución Política mexicana en materia de derechos humanos a través de la cual se reconocían y se obligaba al Estado Mexicano a garantizarlos a toda la población. A partir de esta reforma, específicamente al Artículo 1º constitucional, las autoridades de todos los órdenes y niveles de gobierno están obligadas a dar cumplimiento efectivo y

⁶⁴ Esta declaración fue hecha en el marco del Foro internacional sobre trata de personas, realizado por la CNDH y la Secretaría de Relaciones Exteriores el 30 y 31 de julio de 2015.

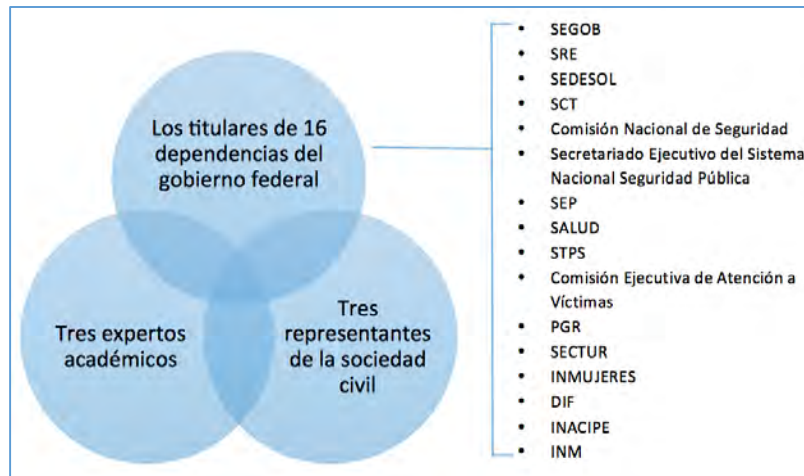
pleno a todos los DD.HH. reconociendo sus principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, a partir de esta reforma se elevaron a rango constitucional los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es parte, con lo que se ratificó que tales tratados son de aplicación directa e inmediata, vinculantes y obligatorias para los tres poderes públicos en los tres niveles de gobierno, cuestión que implica que todas las autoridades del Estado mexicano⁶⁵ deben ejercer el mecanismo de “control de convencionalidad” a fin de verificar que todos sus actos de gobierno atiendan a lo estipulado en los tratados sobre derechos humanos ratificados por México. (ONUDD México, 2014: 31)

El Estado Mexicano reconoce que la trata de personas es una de las más graves violaciones a los DD.HH., distintos expertos afirman que, en este sentido, la reforma constitucional de 2011 constituye un ordenamiento jurídico de una relevancia mayor para la implementación de políticas públicas relativas a este delito, sin haber a la fecha indicios de que éste sea el eje de la legislación vigente o al menos una parte importante de la misma.

La Ley General dispone, en su artículo 84, la creación de una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, la cual fue establecida en, y está integrada como se muestra:

⁶⁵ En este capítulo se describe la política en materia de trata de personas del Estado mexicano en su totalidad, es decir de todos sus niveles (federal, estatal y municipal) y órdenes (ejecutivo, legislativo y judicial).



Esta Comisión tiene a su cargo la elaboración del Programa Nacional en la materia, mismo que, de acuerdo con la LGPSEDTP debe contener la política del Estado Mexicano en esta materia (artículo 88):

“Este Programa deberá incluir las estrategias y políticas del Estado Mexicano de prevención, protección y asistencia, y persecución.

Deberá contener, también, políticas generales y focalizadas en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, así como de protección, asistencia y resocialización de víctimas, ofendidos y testigos” (LGPSEDTP, 2012)

La realización del proyecto del Programa Nacional estaba ya previsto en la Ley Federal de 2007, y no fue sino hasta 2010 cuando se publicó por primera vez, estableciendo acciones a desarrollar de aquél año y hasta 2012, una vez finalizada la administración federal que entonces gobernaba.⁶⁶

3.3. La política exterior de los EE.UU. como elemento dinamizador

Una cuantiosa cantidad de análisis académicos han sustentado que es innegable el poder que los EE.UU. ejercen sobre otros países y sobre las decisiones que se toman

⁶⁶ Este Programa Nacional forma parte de los programas sectoriales de la Federación, por lo que están alineados a las “metas y objetivos” del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

en la institución que a nivel internacional agrupa a la mayoría: la ONU. Igual de innegable es su injerencia en la toma de decisiones internas en países que implican determinados intereses para los EE.UU. (Meyer, 2012; Vázquez, 2012; Velázquez, 2011)

La política estadounidense en materia de trata de personas es considerada una de las “más exitosas” que han llevado a cabo en los últimos años, concediendo el mérito a la administración de George W. Bush al impulsarla como una “agenda global” y a la administración Obama al lograr mantenerla como un tema relevante en el Senado, pese a que éste es, actualmente, mayoritariamente Republicano, lo cual se explica también debido a que existe una percepción generalizada en el país norteamericano respecto de que la oposición a la trata de personas es originariamente estadounidense, surgida a partir de los foros internacionales a los que este país convocó a mediados de la década de los noventa y que se ha proyectado tanto al exterior como al interior, bajo la consigna fundamental de perseguir y sancionarla en tanto delito. (Reich, 2015)

A partir de la literatura revisada, fundamentalmente son dos los elementos que han permitido su legitimación a nivel internacional los cuales han sido implementados a través de su política exterior: el *Informe anual sobre trata de personas* (realizado desde 2001, de forma ininterrumpida) y el financiamiento a programas llevados a cabo en otros países para “combatirla”, los cuales en su gran mayoría, han sido otorgados a organizaciones no gubernamentales, mismas que han desempeñado un papel muy importante para la delineación de las políticas públicas que se han desarrollado hasta ahora.

3.3.1. Los señalamientos del Informe mundial de trata de personas a México

A lo largo de los quince años durante los cuales el Departamento de Estado, a través de la Oficina para monitorear y combatir la trata de personas, ha publicado el Informe anual sobre Trata de personas, México ha sido clasificado en el nivel 2 en tanto que “a pesar de los avances no cumple a cabalidad con los estándares mínimos para la erradicación de este delito”.

De 2004 a 2007 México fue colocado en la categoría “2, en lista de observación”, debido a que el gobierno se había comprometido a realizar mayores esfuerzos en materia de persecución, prevención y protección a las víctimas, sin haber presentado resultados suficientes. Esta posición implicaba la posibilidad de que descendiera en su clasificación por lo que, de hecho, era una forma de presión para el Estado mexicano.

En 2008 dejó de aparecer en la “lista de observación” coincidiendo con la promulgación de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas en noviembre del año anterior. Sin embargo, no hubo una modificación significativa de los señalamientos hechos por el Informe, de forma que México sigue siendo calificado como un país de origen, tránsito y destino de víctimas, y que ha llevado a cabo acciones insuficientes para erradicar este crimen.

Asimismo, la información cada vez es más amplia, al haber un incremento “lógico” de las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal mexicano, pero que no es exclusivo de éste, pues la tendencia es la misma para la mayor parte de los países “evaluados” por el Informe del Departamento de Estado.

A partir de la revisión de la “evaluación” hecha al gobierno mexicano de 2001 a 2015, fue posible hallar dos elementos que resultan relevantes y permiten sostener que los EE.UU. han incidido en gran parte de las políticas públicas que México ha llevado en la materia: su posición en la “lista de observación” de 2004 a 2007 y la emisión de recomendaciones específicas a partir de 2009.

A continuación se describen los señalamientos clave realizados en cada año:

Cuadro 5. Señalamientos hechos a México en el Informe anual mundial sobre trata de personas del Departamento de Estado de los EE.UU. de 2001 a 2015

Año	Señalamientos al gobierno mexicano
2001	<p>No cumple plenamente con los estándares mínimos para erradicar la trata de personas.</p> <p>Enfrenta la limitación de recursos y corrupción, sobre todo a nivel municipal.</p>

<p>2001</p>	<p>No hay leyes específicas que prohíban la trata de personas, pero hay otras leyes pertinentes que pueden ser utilizadas para procesar a los tratantes.</p> <p>El Gobierno investiga activamente y procesa casos de trata y tráfico de personas, sin embargo no hay estadísticas disponibles sobre las tasas de condena y sentencia de los tratantes.</p>
<p>2002</p>	<p>No cumple plenamente con los estándares mínimos para erradicar la trata de personas.</p> <p>México tiene leyes que prohíben diversas formas de trata de personas y ha procesado a tratantes, sin embargo hay evidencia de que agentes de la policía y agentes fronterizos han sido cómplices de este delito.</p> <p>El gobierno proporciona servicios limitados a la víctimas de trata de personas, aunque ha apoyado a los programas de asistencia a las víctimas a cargo de ONG.</p> <p>Las víctimas extranjeras de la trata son generalmente deportados y no se anima a presentar cargos contra los tratantes. En cuanto a la prevención de la trata de personas.</p>
<p>2003</p>	<p>No cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>El gobierno ha puesto en marcha una campaña nacional contra la explotación sexual de los niños y ha logrado un alto nivel de éxito en la interdicción de la migración ilegal, incluida la trata; sin embargo, los esfuerzos para ayudar a las víctimas y castigar a los tratantes, especialmente aquellos que explotan sexualmente a menores de edad, son todavía limitados.</p>
<p>2004 (Lista de observación)</p>	<p>Se señala, por primera vez, que de acuerdo con fuentes confiables, se estimaban de 16,000 a 20,000 niños y niñas víctimas de “trata sexual” en México, hallados a lo largo de la frontera y en zonas turísticas y urbanas.</p> <p>Las mujeres también son objeto de trata con fines de “comercio sexual” en México, un número significativo es explotado en los EE.UU.</p> <p>Se señala por primera vez la trata de personas con fines de trabajo forzado: “trabajadores agrícolas mexicanos y centroamericanos han sido víctimas de trata con fines de trabajos forzados en EE.UU., sin embargo, no existen estimaciones fiables respecto de cuántos son”</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p>

<p style="text-align: center;">2004 (Lista de observación)</p>	<p>Los resultados de los esfuerzos de México para combatir la trata se mezclan. México necesita un compromiso a nivel nacional para combatir el tráfico y una ley nacional contra la trata de personas.</p> <p>Al igual que en otros países de tránsito importantes, México está severamente cuestionado por su poca capacidad para identificar y rescatar a potenciales víctimas de trata que se encuentran en tránsito “ilegal”.</p> <p>El gobierno tiene que ampliar la cooperación en sus dos fronteras terrestres con Guatemala y los Estados Unidos para identificar los casos de tráfico que se producen como parte de la migración ilegal transfronterizo.</p> <p>El <i>Memorando de México-Guatemala 03 2004</i> de entendimiento sobre la trata de personas es un buen comienzo. Teniendo en cuenta el compromiso de los funcionarios mexicanos a hacer más para luchar contra la trata de la cara de un problema importante, el país se coloca en el nivel 2 Lista de Observación.</p>
<p style="text-align: center;">2005 (Lista de observación)</p>	<p>El fenómeno de la trata en México es complejo y tiene fuertes vínculos con redes de delincuencia organizada transnacional y pandillas.</p> <p>Muchos inmigrantes ilegales son víctimas de los tratantes y son explotados en la frontera con Guatemala y los Estados Unidos. Además de esta trata “transfronterizo”, México también enfrenta un considerable problema de la trata interna en la que miles de niños - en gran parte mexicanos y centroamericanos - son víctimas de explotación sexual comercial.</p> <p>La trata con fines de explotación sexual de menores de edad contribuye al “turismo sexual infantil”, principalmente en las zonas fronterizas y turísticas.</p> <p>Las mujeres son objeto de trata con fines de “comercio sexual” tanto en México como en el “comercio sexual ilegal” en los Estados Unidos a través de redes criminales organizadas.</p> <p>Hombres mexicanos y centroamericanos, y mujeres y niños son “tratados” con destino a los Estados Unidos para ser sometidos a trabajo forzado y explotación sexual.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>México permanece en la lista de vigilancia de Nivel 2 por segundo año consecutivo por su falta de evidencia en el aumento de los esfuerzos para combatir la trata, en particular en el ámbito de aplicación de la ley.</p>

<p style="text-align: center;">2005 (Lista de observación)</p>	<p>Las deficiencias en los esfuerzos de México para combatir el tráfico se mantuvieron durante todo el año, aunque el gobierno mexicano se ha comprometido recientemente a hacer más.</p> <p>De ser aprobadas, las reformas legales pendientes en el Congreso mexicano, podrían ayudar con la realización de juicios y el logro de condenas relacionadas con la trata.</p> <p>En la actualidad, las víctimas de trata en México están en mayor riesgo de convertirse en víctimas debido a las deficiencias en el sistema legal vigente, en particular la falta de protección a las víctimas.</p> <p>El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación fue designado recientemente como el organismo de coordinación de los esfuerzos contra la trata. El CISEN enfrenta ineficiencias estructurales en la recopilación de datos y el fomento de las investigaciones, enjuiciamientos y condenas de casos de trata.</p>
<p style="text-align: center;">2006 (Lista de observación)</p>	<p>El “turismo sexual infantil” sigue siendo un problema, sobre todo en las zonas fronterizas y turísticas.</p> <p>El problema de la trata de México a menudo se combina con el tráfico de indocumentados, aunque frecuentemente las mismas redes criminales están implicados. La corrupción generalizada entre las fuerzas del orden estatales y locales a menudo impide investigaciones.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>El Gobierno de México se mantiene en el nivel 2 Lista de Vigilancia, por tercer año consecutivo, con base en los futuros compromisos del gobierno para llevar a cabo esfuerzos adicionales en la persecución, la protección y la prevención de la trata de personas.</p> <p>Además, por la incapacidad del para proporcionar los datos críticos de la ley. El Senado mexicano aprobó por unanimidad una legislación integral contra la trata; la Cámara de Diputados aún tiene que votar sobre el proyecto de ley.</p> <p>Existe un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la Trata que está bajo el control de la Policía Federal Preventiva (PFP), que dedicará 140 agentes para investigar los casos de trata y creará una base de datos para realizar un seguimiento de los posibles casos.</p> <p>En tanto que México no cuente con un plan de acción nacional, el Grupo de Trabajo Interinstitucional ha establecido seis ciudades de</p>

<p>2006 (Lista de observación)</p>	<p>destino de víctimas para la implementación de un programa de asistencia a víctimas y de investigación.</p> <p>México ha establecido un marco de cooperación con las ONG que trabajan en la protección de las víctimas, y está trabajando en su propio y con las ONG en las campañas de sensibilización contra la trata.</p>
<p>2007 (Lista de observación)</p>	<p>El “turismo sexual”, incluido el “turismo sexual” con niños, parece estar creciendo, especialmente en las zonas turísticas como Acapulco y Cancún, y ciudades fronterizas como Tijuana</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>El Gobierno de México se mantiene en el nivel 2 Lista de Vigilancia por cuarto año consecutivo con base en futuros compromisos del gobierno para llevar a cabo esfuerzos adicionales en la persecución, la protección y la prevención de la trata de personas durante el próximo año.</p> <p>Se carece de áreas y elementos clave, tales como una ley integral federal que permita acusar, condenar y sentenciar a los tratantes; esta ley se sigue promoviendo, sin embargo, aún no ha sido aprobada por las dos cámaras que conforman el Congreso de México.</p> <p>Se espera que el Senado de la República apruebe a finales de este año la versión aprobada por la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2007.</p> <p>Además, el número de víctimas de la trata en México es significativo, y hay indicios de que está aumentando de forma constante.</p> <p>México puede avanzar en sus esfuerzos para combatir la trata de personas, dirigiendo recursos adicionales para procesar con mayor severidad a los tratantes, para mejorar la protección de la víctimas así como la cooperación con países vecinos.</p>
<p>2008</p>	<p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>Demostó su determinación de luchar contra la trata de seres humanos con la aprobación de la legislación federal en materia de la trata, dedicando recursos financieros para la construcción de refugios para las víctimas, y aumentando la recopilación de datos entre las agencias federales a partir de los patrones de trata identificados.</p>

<p>2008</p>	<p>Sin embargo, el gran número de víctimas de la trata en México sigue siendo un problema grave, y los esfuerzos del gobierno para castigar a los tratantes y los funcionarios cómplices involucrados sigue siendo insuficiente, así como la protección y asistencia a las víctimas.</p>
<p>2009 (Comienzan a señalar recomendaciones, no sólo para México, sino para todos los países)</p>	<p>Mujeres y niñas mexicanas son “tratadas” a EE.UU. con fines de explotación sexual comercial por redes de crimen organizado.</p> <p>Hombres mexicanos, mujeres y niños son traficados (sic) a los Estados Unidos para realizar trabajos forzados, en particular en la agricultura y talleres industriales.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>El gobierno tomó medidas para aplicar su legislación federal contra la trata, la emisión de reglamentos en febrero de 2009. En mayo de 2009, veintidós estados mexicanos y su legislación federal de distrito había promulgado para tipificar como delito algunas formas de trata de personas a nivel local.</p> <p>Por otra parte, el gobierno no ha completado renovaciones en su refugio de víctimas previsto, a pesar de que continuó remitir a las víctimas a las ONG para obtener ayuda. Mientras que los funcionarios mexicanos reconocen la trata de personas como un problema grave, la falta de una respuesta más fuerte por el gobierno es motivo de preocupación, especialmente en vista de la gran cantidad de víctimas presentes en el país.</p> <p>Recomendaciones para México: aplicar enérgicamente la nueva ley federal contra la trata y proporcionar el presupuesto necesario para esto; aumentar los esfuerzos para investigar y enjuiciar los delitos de trata, y condenar y castigar a los tratantes, incluidos los funcionarios públicos cómplices; dedicar más recursos para la asistencia a las víctimas; continuar para desarrollar e implementar procedimientos formales para identificar a las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables; y aumentar la capacitación contra la trata de los jueces y la policía, incluidos los funcionarios de inmigración y laborales.</p>
<p>2010 (se señalan por primera vez factores de vulnerabilidad)</p>	<p>El “turismo sexual infantil” continúa creciendo en México, especialmente en las zonas turísticas como Acapulco y Cancún, y ciudades norteamericanas fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez. La mayoría de los turistas sexuales son de los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, aunque algunos son ciudadanos mexicanos.</p> <p>Además de los cárteles mexicanos de la droga, las redes del crimen organizado de todo el mundo están involucrados en la trata de personas en México.</p>

<p>2010 (se señalan por primera vez factores de vulnerabilidad)</p>	<p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo. Las autoridades mexicanas se incrementaron los esfuerzos policiales contra la trata y lograron las primeras condenas en virtud de la ley de 2007 contra la trata, además de abrir un albergue financiado por el gobierno dedicado a las víctimas de tráfico sexual.</p> <p>La Secretaría de Gobernación asumió el liderazgo más activo de la comisión de tráfico entre las agencias y el Congreso mexicano creó su propia comisión de la trata. Dada la magnitud del problema de la trata, sin embargo, el número de investigaciones de trata de personas y las condenas se mantuvo baja. Mientras que los funcionarios mexicanos reconocen la trata de personas como un problema grave, las organizaciones no gubernamentales y representantes del gobierno informan que algunos funcionarios locales toleran ya veces son cómplices de la trata, lo que impide la aplicación de las estatutas de lucha contra la trata.</p> <p>Recomendaciones para México: Aprobar e implementar un Plan de Acción Nacional para la trata de personas, articulado a partir del 3o del Protocolo de Palermo y aumentar la colaboración con las ONG para proporcionar atención a las víctimas.</p>
<p>2011 (se enfatiza que las ONG son una de las fuentes de información más importantes)</p>	<p>De acuerdo con fuentes oficiales y de la sociedad civil, la gran mayoría de las víctimas extranjeras en el trabajo forzoso y la servidumbre sexual en México son de América Central, en particular Guatemala, Honduras y El Salvador.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>Durante el período que se examina, las autoridades mexicanas incrementaron los esfuerzos policiales contra la trata, lograron la primera condena y la pena por el trabajo forzoso en el país, y adoptaron nuevos protocolos para el tratamiento de las víctimas extranjeras.</p> <p>El Congreso mexicano aprobó un plan de acción contra la trata nacional y designó \$ 4,2 millones en financiamiento para implementar el plan</p> <p>Dada la magnitud del problema de la trata de México, sin embargo, el número de investigaciones de trata de personas, enjuiciamientos, condenas y sentencias sigue siendo baja, y la financiación gubernamental para servicios a las víctimas sigue siendo insuficiente.</p> <p>Recomendaciones para México: Aumentar los esfuerzos federales y estatales para investigar y enjuiciar los delitos de trata, y condenar y castigar a los tratantes, incluidos los funcionarios</p>

<p>2011 (se enfatiza que las ONG son una de las fuentes de información más importantes)</p>	<p>públicos cómplices; agresivamente implementar el Programa Nacional para Prevenir y Combatir la Trata de Persona.</p> <p>Aprobar la reforma legislativa a la Ley de 2007 para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas actualmente en revisión en el Congreso mexicano para fortalecer el marco jurídico contra la trata.</p> <p>Seguir aumentando la financiación de servicios a las víctimas y los refugios y garantizar que las víctimas de todas las formas de trata reciban protección adecuada.</p> <p>Aumentar la colaboración con las ONG para proporcionar atención a las víctimas.</p> <p>Mejorar los procedimientos formales para identificar a las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables, como las mujeres que ejercen la prostitución y los migrantes irregulares.</p> <p>Mejorar los mecanismos de coordinación entre federales, estatales y las autoridades locales; aumentar la capacidad de las coaliciones y los funcionarios regionales y estatales para responder con mayor eficacia a los casos de trata de personas a través de una mayor financiación y el personal dedicado a los esfuerzos a nivel estatal.</p> <p>Aumentar la capacitación sobre la trata de personas y la identificación de las víctimas y el tratamiento de los agentes del orden, funcionarios de inmigración, los funcionarios judiciales, trabajadores sociales y otros empleados del gobierno.</p>
<p>2012</p>	<p>Continuaron los informes de las organizaciones de la sociedad civil que señalaban que los grupos delictivos organizados coaccionaban a niños y migrantes a prostituirse y trabajar como sicarios, miradores, y “mulas” de drogas.</p> <p>En algunas partes del país, las amenazas de violencia de las organizaciones criminales impiden la capacidad del gobierno y la sociedad civil para combatir la trata de manera efectiva.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>Durante el período que se examina, las autoridades mexicanas aprobaron reformas constitucionales sobre la trata, fortalecieron los esfuerzos de capacitación y sensibilización, y aumentaron significativamente condenas por trata, tanto a nivel federal y estatal, condenar al menos 14 delincuentes de trata.</p> <p>Dada la magnitud del problema de la trata de México, sin embargo, el número de investigaciones de trata de personas, enjuiciamientos, condenas y sentencias sigue siendo baja, y la</p>

<p style="text-align: center;">2012</p>	<p>financiación gubernamental para servicios a las víctimas seguía siendo insuficiente.</p> <p>Identificación de las víctimas y la coordinación interinstitucional se mantuvo desigual. Mientras que los funcionarios mexicanos reconocen la trata de personas como un problema grave, organizaciones no gubernamentales y representantes de los gobiernos informan de que algunos funcionarios del gobierno toleran y a veces son cómplices de la trata, lo que socava los esfuerzos realizados.</p> <p>Recomendaciones para México: Continuar para investigar y perseguir los delitos de trata y condenar y castigar a los tratantes, tanto a nivel federal y estatal, incluso para delitos de trabajo forzado.</p> <p>Seguir aplicando el Programa Nacional para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y considerar el aumento de financiación específica para el programa.</p> <p>Considerar la modificación de la actual ley para fortalecer el marco jurídico.</p> <p>Aumentar la colaboración con las ONG para proporcionar atención a las víctimas.</p> <p>Aumentar la capacidad de las coaliciones regionales y estatales y unidades especializadas para responder con mayor eficacia a los casos de trata de personas a través de una mayor financiación y el personal dedicado a los esfuerzos a nivel estatal.</p> <p>Mejorar los esfuerzos de recolección de datos; garantizar la protección efectiva de los testigos y las víctimas que testifican contra los traficantes; y aumentar la capacitación sobre la trata de personas y la identificación de las víctimas y el tratamiento de los agentes del orden, funcionarios de inmigración, los inspectores laborales, fiscales, jueces, trabajadores sociales y otros empleados del gobierno.</p>
<p style="text-align: center;">2013</p>	<p>Los grupos delictivos organizados coaccionan a niños y migrantes para ejercer la prostitución y el trabajo como sicarios, miradores, y en la producción, transporte y venta de drogas.</p> <p>También hubo informes respecto de que los grupos criminales secuestran a profesionales como ingenieros y arquitectos y los someten a trabajos forzados en minas de carbón.</p> <p>El turismo sexual infantil persiste en México, especialmente en las zonas turísticas como Acapulco, Puerto Vallarta y Cancún y en las ciudades norteñas fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez.</p>

<p style="text-align: center;">2013</p>	<p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>Durante el año, las autoridades aprobaron una nueva ley nacional contra la trata y el aumento de las condenas de los tratantes en el ámbito estatal. Algunos estados fortalecieron su capacidad de aplicación de la ley contra la trata, y el gobierno mantiene los esfuerzos de capacitación variados a nivel nacional y local. Servicios a las víctimas especializados y refugios siguen siendo insuficientes, sin embargo, y la identificación de víctimas y la coordinación interinstitucional se mantuvo desigual.</p> <p>No había datos centralizados sobre identificación de las víctimas o de los esfuerzos de aplicación de la ley, los esfuerzos contra el trabajo forzoso siguieron siendo relativamente débiles, y la complicidad oficial continuó siendo un problema grave.</p> <p>Recomendaciones para México:</p> <p>Continuar investigando y persiguiendo los delitos de trata, y condenar y castigar a los tratantes, tanto a nivel federal como estatal.</p> <p>Aumentar la financiación de servicios especializados para las víctimas y albergues, en colaboración con la sociedad civil, asegurando que las víctimas de todas las formas de trata reciban protección adecuada.</p> <p>Aumentar los esfuerzos para sancionar a los funcionarios públicos que sean cómplices de la trata de personas.</p> <p>Mejorar los mecanismos de coordinación entre federales, estatales y las autoridades locales; aumentar la capacidad de las coaliciones regionales y estatales y las unidades especializadas para responder con mayor eficacia a los casos de trata de personas a través de una mayor financiación y el personal capacitado.</p> <p>Mejorar los esfuerzos para la recopilación de datos.</p> <p>Garantizar la protección efectiva de los testigos y las víctimas que testifican contra los tratantes, y asegurar que las víctimas no están obligados a testificar contra los tratantes.</p> <p>Aumentar la capacitación sobre identificación de las víctimas la trata de personas y el tratamiento de los agentes del orden, funcionarios de inmigración, los inspectores laborales, fiscales, jueces, trabajadores sociales y otros empleados del gobierno.</p>
<p style="text-align: center;">2014</p>	<p>Los grupos de crimen organizado someten a ciudadanos mexicanos y migrantes extranjeros a trata de personas con fines sexuales y trabajos forzados y los obligan, también, a participar en</p>

<p style="text-align: center;">2014</p>	<p>actividades ilícitas, incluyendo el trabajo como sicarios, miradores, y en la producción, transporte y venta de drogas.</p> <p>Reportes de prensa indican que los grupos criminales utilizan a víctimas de trabajo forzado en las minas de carbón y para cavar túneles de contrabando de drogas en la frontera con Estados Unidos.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo. En 2012 emitió los reglamentos de aplicación de la ley 2012 contra la trata y siguió funcionando un refugio de alta seguridad en la capital para las víctimas de trata sexual femeninas que participan en el proceso legal contra los tratantes.</p> <p>Los gobiernos federal y estatales están llevando a cabo de actividades de prevención.</p> <p>Fue difícil evaluar los esfuerzos del gobierno para identificar y asistir a las víctimas y para investigar y procesar los casos de trata, como la recopilación de datos sobre identificación de las víctimas y los esfuerzos de aplicación de la ley fue desigual.</p> <p>La complicidad por parte de los funcionarios públicos continuó siendo un problema grave. El financiamiento gubernamental para los servicios y albergues especializados seguía siendo insuficiente y estos servicios eran prácticamente inexistentes en gran parte del país.</p> <p>La identificación de las víctimas y la coordinación interinstitucional se mantuvo débil en muchas partes del país.</p> <p>Recomendaciones para México:</p> <p>Aumentar los fondos para la prestación de servicios a las víctimas especializadas y centros de acogida en colaboración con la sociedad civil, y asegurar que las víctimas de todas las formas de trata se refieren a los servicios y recibir protección.</p> <p>Fortalecer los esfuerzos para investigar y enjuiciar los delitos de trata, y condenar y castigar a los tratantes, tanto a nivel federal y estatal, incluso para delitos de trabajo forzado.</p> <p>Fortalecer los esfuerzos de recopilación de datos; proporcionar una protección eficaz a los testigos y las víctimas que testifican contra los tratantes; aumentar la capacitación sobre identificación de las víctimas y el tratamiento de los agentes del orden, funcionarios de inmigración, los inspectores laborales, fiscales, jueces, trabajadores sociales y otros empleados del gobierno; asegurar que la legislación contra la trata a nivel federal y estatal refleja ley</p>
--	--

2014	<p>contra la trata internacional; y mejorar los mecanismos de coordinación entre federales, estatales y las autoridades locales.</p>
2015	<p>Los grupos de crimen organizado someten a ciudadanos mexicanos y migrantes extranjeros a trata de personas con fines sexuales y trabajos forzados y los obligan, también, a participar en actividades ilícitas, incluyendo el trabajo como sicarios, miradores, y en la producción, transporte y venta de drogas.</p> <p>La corrupción relacionada con la trata de personas entre los funcionarios públicos, las fuerzas del orden, especialmente locales, y los funcionarios de inmigración judiciales, es una preocupación significativa.</p> <p>Algunos funcionarios extorsionan a los migrantes indocumentados para abusar sexualmente de ellos y someterlos a trabajos forzados, asimismo los amenazan con consignarlos a las “autoridades” correspondientes si no hacen los que les piden.</p> <p>Los agentes fronterizos mexicanos participan en la facilitación del movimiento de las víctimas a través de las fronteras; en la operación de burdeles en los que se les explota y otro tipo de establecimientos.</p> <p>El Gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo.</p> <p>Las autoridades llevan a cabo una variedad importante de actividades de prevención y han publicado por primera vez un plan de acción nacional contra la trata y un informe nacional sobre ésta.</p> <p>Once estados y el Distrito Federal también crearon o configuraron comisiones contra la trata a fin de fortalecer los esfuerzos interinstitucionales.</p> <p>El gobierno informó que aumentó las condenas de tráfico, aunque los datos sobre la identificación de las víctimas y los esfuerzos de aplicación de la ley a menudo fueron poco fiables, y no estaba claro cuántas de estas condenas fueron por trata, apegándose a la definición del marco jurídico internacional.</p> <p>La complicidad de funcionarios públicos sigue siendo un problema grave y en gran medida sin resolverse.</p> <p>Los esfuerzos de aplicación de la ley son insuficientes para hacer frente a la magnitud del problema de la trata, en particular para el trabajo forzado, y las autoridades no informaron cuántos tratantes de personas para su “uso” como mano de obra fueron condenados.</p> <p>El financiamiento gubernamental para los servicios y centros de acogida especializados víctima siguió siendo insuficiente y estos</p>

2015	servicios fueron prácticamente inexistentes en gran parte del país, dejando el importante número de víctimas reportadas vulnerables a volver ante el delito.
-------------	--

3.3.2. Financiamiento a OSC mexicanas

De acuerdo con la Mtra. Mónica Salazar⁶⁷ las organizaciones de la sociedad civil (también llamadas Organizaciones No Gubernamentales⁶⁸) han desempeñado un papel importante en la forma en la que se han desarrollado las políticas públicas en materia de trata de personas en México. Señala que el análisis de la forma en la que han trabajado, los proyectos que han impulsado y los financiamientos a partir de los cuales lo han hecho permite identificar una dinámica particular entre los financiadores, las OSC financiadas, sus proyectos y las políticas públicas que impulsaron.⁶⁹

Esta cuestión, precisa dar cuenta de la situación en general de las OSC en México misma que de acuerdo con la Dra. Clara Jusidman⁷⁰ se caracteriza por tener dimensiones muy reducidas en comparación con otros países de América Latina y con respecto al tamaño de la población total del país, pues tan sólo 19 mil 500 son las que cuentan con registro oficial ante la instancia encargada de regularla: la Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

⁶⁷ La Mtra. Mónica Salazar es la Directora del Colectivo contra la Trata de Personas, cuenta con más de 15 años de experiencia coordinando y promoviendo iniciativas de la sociedad civil a través de OSC frente a la trata de personas. De acuerdo al propio Colectivo, éste es una OSC que busca promover un trabajo coordinado entre las OSC a fin de impulsar una agenda para la prevención y erradicación de la trata de personas desde un enfoque de DD.HH.

⁶⁸ Se trata de conceptos que se usan para referirse a grupos de la sociedad civil que se organizan bajo esquemas legales específicos, con un propósito central y pueden ser lucrativas o no. A partir de la literatura revisada es posible afirmar que el concepto OSC es de mayor amplitud que el de ONG, siendo éste segundo un tipo de OSC. El documento *Perspectivas del mundo público y privado del rol y aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) al desarrollo de Chile*, de Raúl Zarzuri, Mathilde Bourguignat y Cristina Silva, presenta un análisis profundo de las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada. Disponible en línea en: <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2014/12/Estudio-Percepciones-del-mundo-publico-y-privado-del-rol-y-aportes-de-las-OSC-al-desarrollo-de-Chile.pdf>

⁶⁹ Ponencia “Las organizaciones de la sociedad civil y la Trata de Personas en México” dictada por la Mtra. Mónica Salazar el 29 de septiembre de 2014 en el Seminario sobre Trata de Personas, Migración y Violencias, organizado por la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM.

⁷⁰ La Dra. Clara Jusidman es una economista que, entre otras cosas, se ha especializado en la investigación en torno a las políticas públicas relativas a distintas problemáticas sociales de México con el objetivo de promover la incidencia de la ciudadanía en su diseño e implementación. En el sector público fue Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal y Subsecretaria de Planeación y Desarrollo Pesquero del Gobierno Federal.

Asimismo, el Dr. Alberto Olvera⁷¹ señala que a pesar de que existe un consenso generalizado en torno al relevante papel que las OSC han desempeñado en el proceso democratizador del país, éstas siguen enfrentando limitantes graves, lo cual tiene que ver con el hecho de que la sociedad civil, en general⁷², en tanto sujeto activo con un interés y proyecto a defender, sea pequeña, sumamente heterogénea, fragmentada y dispersa. (Olvera, 2014)

En ese contexto, y ante la emergencia de nuevas coyunturas se originó una relación colaborativa entre organismos civiles y el Estado que se configuró en medio de una escasez generalizada de recursos que llevó a las organizaciones a construir espacios de trabajo conjunto con distintas instancias gubernamentales y a través de redes establecidas con otras organizaciones, y asimismo a buscar diversas fuentes de financiamiento internacional (Penagos, 2013)

De acuerdo con la investigadora Diana Penagos, en México existen 94 organizaciones de la sociedad civil, de distinta índole, que trabajan en torno a esta problemática, directa e indirectamente. Respecto del trabajo que realizan, señala que es necesario reconocer que el trabajo que realizan todas ellas no hubiera sido posible, en muchos casos, sin el apoyo en red con otros organismos gubernamentales e internacionales que constituyen sus principales fuentes de financiamiento.

Muchas de estas organizaciones trabajaban ya mucho antes del reconocimiento legal de la trata de personas como delito en el Código Penal federal mexicano, abocándose en su gran mayoría a la atención de víctimas de transgresiones asociadas con ésta, como la violencia contra las mujeres, la “prostitución forzada”, la explotación de niños, niñas y adolescentes con el fin de producir pornografía y otros tipos de explotación, como la laboral. Hasta el 2012, casi la mitad de ellas se ocupaban de problemáticas relacionadas con la violencia al interior de la familia y contra las mujeres.

⁷¹ Investigador de la Universidad Veracruzana especializado en temas relativos a la sociedad civil.

⁷² Es importante señalar que las OSC son una expresión organizada y “formal” de la sociedad civil, misma que abarca muchas otras expresiones de acción social que en numerosas ocasiones no tienen una organización ni estructura formal. Se trata de un vasto conjunto de sujetos sociales con muy diferentes intereses y proyectos políticos. Por lo tanto, no hay una sociedad civil, sino múltiples sectores de la sociedad civil, cada uno de los cuales asume una distinta posición en el escenario político (Olvera, 2014)

Siguiendo a Penagos, en la consecución de sus objetivos, las organizaciones civiles han establecido vínculos con otros organismos afines, específicamente con tres tipos:

1. Instancias gubernamentales creadas *ex profeso* para ocuparse del tema
2. Organismos multilaterales internacionales
3. Programas especiales de alcance nacional e internacional

A partir de lo anterior es posible inferir que la relación entre organizaciones civiles, organismos públicos y organismos internacionales es definitoria de las acciones que se llevan a cabo tanto en el ámbito público como en el privado. En ese sentido, el marco jurídico y las acciones de política pública corresponden a las múltiples y diversas relaciones entre estos cuatro actores.

Al revisar los proyectos financiados a través del Departamento de Estado de los EE.UU. para realizarse en México se hallan distintos elementos relevantes que dan cuenta de la incidencia de éstos en las políticas públicas mexicanas en la materia posteriores:

1. Desde el primer año en el que se otorgaron (2002), muchos de éstos fueron dados a organismos multilaterales internacionales, específicamente a las Oficinas locales de la OIM y la OIT para desarrollar acciones dirigidas a enfrentar la explotación sexual (sobre todo de mujeres, niñas y niños) y a la trata de personas e ocurría en algún momento de la migración indocumentada;
2. Se financiaron “Programas internacionales de intercambio de visitantes en materia de trata de mujeres y niños” así como otros proyectos de “entrenamiento”, que tenían la finalidad de seleccionar delegaciones de representantes de ambos países (conformados por funcionarios públicos, miembros de OSC dedicadas al tema, académicos e investigadores) a fin de intercambiar experiencias de trabajo, elemento que también tuvo que ver en que la forma que se trabajaba en los EE.UU., que ya entonces aventajaba la de México por al menos ocho años, incidiera indirectamente en lo que se desarrolló en el país por los delegados en sus distintos ámbitos de trabajo.

3. En el 2006, a través de la USAID (Agencia de los EE.UU. para la Cooperación para el Desarrollo) se financió a dos OSC estadounidenses a fin de promover en dos estados de la República Mexicana marcos jurídicos en materia de trata de personas similares a los estadounidenses.
4. También en este año se dedicaron recursos a la creación de una red de OSC dedicada a la promoción de un marco jurídico nacional en la materia.
5. En 2007 se financió la implementación de la iniciativa “Herramienta de Evaluación en materia de Trata de Personas”, diseñada por la American Bar Association⁷³ en ocho Entidades Federativas: Distrito Federal, Chihuahua, Quintana Roo, Baja California, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala (HTAT), a fin de proveer de información clave a autoridades federales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos para reformar los marcos jurídicos con el objetivo de lograr armonizarlos con el Protocolo de Palermo.
6. En los proyectos desarrollados por organismos internacionales se incluía la coordinación con instituciones públicas y con OSC, aunque no se especifican cuáles, asimismo se financió a OSC estadounidenses para llevar a cabo acciones en México, sobre todo en regiones cercanas a la frontera entre ambos países.

En el siguiente cuadro se señalan los proyectos financiados entre 2002 y 2015, no habiendo información pública disponible para los años comprendidos entre 2008 y 2012, mismos que en conjunto suman un total de 12 millones 930 mil 369 dólares, siendo los años 2004 y 2005 los de mayor número de financiamientos.

⁷³ La American Bar Association es un colegio de abogados de membresía voluntaria de Estados Unidos y que no está sujeta a ninguna jurisdicción estatal específica. Según la organización, sus actividades principales son el establecimiento de estándares académicos para escuelas de derecho, y la formulación de un código ético modelo para el ejercicio de la abogacía. Recuperado de: <http://www.americanbar.org/aba.html>

Cuadro 6. Financiamientos a proyectos en materia de trata de personas desarrollados en México por parte de distintas instancias del gobierno estadounidense canalizadas a través del Departamento de Estado (2002 – 2015)

Año	OSC u otros organismos financiados	Proyecto	Monto en dólares estadounidenses
2002	“Individual”	Programa internacional de intercambio de visitantes en materia de trata de mujeres y niños	Sin información
	OIT / Programa contra el trabajo infantil	Apoyo para la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial infantil (ESCI)	Sin información
2003	OEA, Comisión Interamericana para las mujeres, OIM	Trata internacional de mujeres y niños con fines de explotación sexual en las Américas	\$168,750
2004	OIM (Proyecto regional: México, Centroamérica y República Dominicana)	Prevención de la trata de personas en la región centroamericana a través de difusión de materiales de prevención enfatizando el vínculo entre la trata y la migración ilegal	\$250,000
	OIM (México, Centroamérica y República Dominicana)	Combatir el tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas en la región centroamericana a través de 3 días de talleres dirigidos a diseñadores de políticas públicas en las ciudades más importantes de cada país.	\$150,000
	OIM	Repatriar y reintegrar socialmente a niños y niñas centroamericanos en riesgo buscando la reunificación de familias y asistir a la OSC Casa Alianza, I.A.P. para llevar a cabo tales fines	\$150,000
	OSC: Coalición Corredor Bilateral de Seguridad	Creación de una red binacional de cada lado de la frontera entre México y EE.UU. para renovar o contruir albergues para víctimas de trata de personas, generar campañas de prevención, entrenar a los miembros de la coalición y contribuir en la generación de una base de datos para fines de abogacía.	\$570,794
	Institución académica: Instituto Beverly LaHaye; OSC: Red Familia	Invitar a 15 miembros mexicanos de “Red Familia” (funcionarios públicos, líderes comunitarios y proveedores de servicios sociales) a Washington, D.C. por una semana a fin de recibir	\$100,030

2004		entrenamiento por parte de expertos estadounidenses en materia de personas.	
	OIM; OSC: Sin Fronteras, La Casa del Migrante, Las Hermanas Oblatas	Retorno y reintegración de víctimas centroamericanas de trata de personas en la frontera entre México y Guatemala así como en áreas de “turismo sexual” (sic) (Este proyecto fue parte de la Iniciativa Presidencial anti – trata de personas)	\$1,000,000
	OSC: Ketchum Communications, World Vision, BSCC	Desarrollo de una campaña de prevención a través de la televisión mexicana y redes de entretenimiento así como para la provisión de servicios de salud a las víctimas. (Este proyecto fue parte de la Iniciativa Presidencial anti – trata de personas)	\$1,200,000
2005	OSC: End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes (ECPAT) – USA	Proveer entrenamiento al sector turístico a fin de desarrollar mecanismos de identificación de trata con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes	\$68,515
	OSC: Catholic Relief Services	Fortalecer las capacidades de la iglesia y la sociedad civil en México para enfrentar la trata de personas	\$159,950
	OSC: Board of State and Community Corrections	Promover el fortalecimiento del marco jurídico mexicano, la provisión de entrenamiento a funcionarios públicos y sociedad civil y fortalecer las campañas de prevención.	\$576,794
	OSC: Concerned Women for America	Esfuerzos dirigidos a la prevención de la trata de personas en México	\$200,000
	Embajada de los EE.UU. en México	Fortalecimiento del marco jurídico mexicano a través de un enfoque multidisciplinario: intercambio de información, fortalecimiento de capacidades, operaciones conjuntas, rescates y entrenamiento en puntos estratégicos así como en lo relativo a la persecución del delito.	\$3,023,000
	OIT / Programa contra el trabajo infantil	Fortalecer trabajos de prevención de la explotación sexual comercial infantil específicamente en tres ciudades: Acapulco (Guerrero), Guadalajara (Jalisco), y Tijuana (Caja California)	\$1,099,902

2005	Casals y Asociados	Creación de una red anti trata de personas que desempeñe un papel estratégico en la renovación de fondos gubernamentales dirigidos a enfrentar la trata de personas, con el objetivo de dar cuenta de su relevancia en la votación que el Senado haría al siguiente año.	\$168,000
2006	USAID; Management Systems International y Academy for Educational Development (AED)	Brindar asistencia a dos entidades federativas mexicanas para adoptar legislaciones similares a la estadounidense en materia de trata de personas. (Este proyecto fue parte de la Iniciativa Presidencial anti – trata de personas)	\$153,520
	Embajada de los EE.UU. en México; OSC: Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C.; Ricky Martin Foundation (Este proyecto fue parte de la Iniciativa Presidencial contra la Trata de Personas)	Campaña de prevención a través de diferentes medios masivos de comunicación. Realización de Foros regionales a fin de generar conocimiento en torno a este delito en el contexto de la realidad mexicana y promover convenios de colaboración con el sector público y privado en distintos ámbitos: turismo, educación, empleo, entre otros.	\$350,000
	OIM	Impartición de talleres para fortalecer las capacidades de prevención a miembros de OSC, específicamente en la identificación de víctimas y su reintegración social.	\$116,114
	Academy for Educational Development (AED)	Promover la cooperación con USAID a fin de fortalecer programas de testigos e informantes con el objetivo de mejorar las labores de persecución del delito del Departamento de Estado.	\$2,634,660
	Personal Services Contracts	Contratación de tres asesores a fin de realizar actividades contra la trata en México (no se especifica de qué tipo)	\$165,340
	Casals	Promoción de mayor compromiso por parte de la sociedad civil, específicamente a través de la creación de una red de OSC dedicada	\$200,000

2006		a la promoción de un marco jurídico nacional en la materia y el desarrollo de un programa de albergues para las víctimas.	
	Coalitions Against Trafficking in Women (CAT-W)	Realización, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas sobre Género y Justicia y el Instituto para la Prevención del Crimen, de talleres en línea para funcionarios en el ámbito de la seguridad pública en México, así como en materia de fortalecimiento de marcos jurídicos estatales y locales, desde una perspectiva de género.	\$100,000
2007	USAID	Cursos para funcionarios públicos y miembros de OSC sobre la identificación de víctimas de trata.	\$175,000
	American Bar Association (ABA)	Implementación de la Iniciativa "Herramienta de Evaluación en materia de Trata de Personas" en cinco entidades Federativas (Distrito Federal, Chihuahua, Quintana Roo, Baja California, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala) (HTAT), a fin de proveer de la información necesaria a las autoridades federales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos para la reforma de los marcos jurídicos a fin de armonizarlos con el Protocolo de Palermo.	\$150,000
2008	Sin información pública disponible		
2009			
2010			
2011			
2012			
2013	Global Workers Justice Alliance (GWJA)	Construcción de una red de defensores de los derechos de los migrantes a fin de fortalecer la capacidad de las OSC para la identificación y protección de víctimas en ciudades seleccionadas así como proveerlas de los servicios que precisan.	\$175,000
2014	Casa del Migrante Scalabrini	Fortalecimiento de los servicios de protección a las víctimas y creación de albergues especiales para las mismas.	\$125,000

2014	Texas RioGrande Legal Aid (TRLA)	La expansión, en conjunto con la Fundación de Asistencia Social y Ayuda Humanitaria A.C. y Alternativas Pacíficas, de la red de apoyo a víctimas potenciales y en alto riesgo en la región norte de México. Así como la provisión de servicios multidisciplinarios a víctimas de la región, incluyendo albergues y educación y asistencia legal.	\$240,000
2015	OIM	Acompañamiento al gobierno mexicano a fin de mejorar el marco jurídico y las políticas públicas en la materia.	\$750,000

Debe recordarse lo que se señaló en el capítulo anterior respecto de la relevancia de la participación del Caucus de las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos preparatorios de la Convención y el Protocolo de Palermo; así ninguna de estas acciones resulta inouca y todas son definitivas (en mayor o menor medida) de la forma en la que se ha comprendido la trata de personas en México así como de la forma en la que el Estado mexicano ha actuado frente a ella.

En este sentido, es importante reconocer que no todas las organizaciones han tenido el mismo poder de incidencia ni los mismos recursos para llevar a cabo sus proyectos, y en este punto debe señalarse que si bien es cierto que las más prominentes han logrado incidir desde que el tema de la trata comenzó a tomar mayor importancia en la agenda pública, también lo es que ésta ha sido de proporciones mucho mayores en el ámbito legislativo que en el ejecutivo o judicial, en los que persisten graves rezagos aún al día de hoy.

Para comprender la lógica en la que se ha dado esta incidencia debe hacerse a la luz de los compromisos que el Estado mexicano adquirió con la firma del Protocolo de Palermo así como del hecho de que, a pesar de que existe muy poca información disponible en la materia, es posible afirmar que los EE.UU. han sido uno de los principales financiadores de las OSC⁷⁴ mexicanas dedicadas a alguna cuestión

⁷⁴ Otros financiadores relevantes han sido la OIT y la ONUDD, así como la OEA en el ámbito regional, aunque en mucho menor medida.

relacionada con la trata de personas (desde la protección a las víctimas) hasta la investigación y generación de conocimiento en torno a ella.⁷⁵

Financiamientos que han sido otorgados a partir de criterios definidos por la Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas, del Departamento de Estado estadounidense, y que han sido coincidentes con el esquema con base en el cual se ha articulado su política exterior en la materia y que fue señalado antes: en primer lugar un impulso en materia legislativa; después en materia de mecanismos punitivos; y finalmente en lo relativo a la protección y asistencia a las víctimas.

Así, de acuerdo al archivo público de la Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas del Departamento de los EE.UU., los financiamientos entre el 2002 y el 2009 fueron otorgados a los siguientes proyectos⁷⁶, en su gran mayoría orientados a atender problemáticas relacionadas con la trata de personas con fines de explotación sexual de mujeres y niños:

De acuerdo con el Dr. Rodolfo Casillas, uno de los primeros criterios que el gobierno estadounidense definió después de haber promulgado la TVPA consistió en condicionar su financiamiento solicitando de forma pública que cualquier organización que solicitara recursos económicos tenía que pronunciarse en contra de la prostitución, en tanto que ésta era la causa principal de la trata de personas (sex trafficking), específicamente de mujeres⁷⁷, disposiciones que fueron promovidas por todas las agencias y dependencias estadounidenses que desde entonces tienen el mandato de trabajar en torno al tema, con la coordinación del Departamento de Estado. (R. Casillas, entrevista, 11 de febrero de 2015)

⁷⁵ Al respecto, es importante mencionar que existe una clasificación de las OSC dedicadas a trabajar en torno a a trata de personas:

⁷⁶ En la página web sólo hay información disponible para los periodos 2002 – 2009 y para el 2013 – 2015.

⁷⁷ Es posible verlo en diversos discursos emitidos por los presidentes, como el dictado por George W. Bush el 2 de febrero de 2003, en el marco del lanzamiento de la iniciativa presidencial de seguridad nacional en materia de trata de personas, y en el cual manifestó que la “trata y la prostitución encarnan una nueva forma de esclavitud”. Recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/other/17966.htm> el 14 de agosto de 2015.

Lo que sucedió entonces fue que se logró imponer una visión en la que la perspectiva abolicionista de la prostitución permeó no sólo la legislación y las políticas públicas en la materia que comenzaban a tomar forma, sino también en los esquemas de trabajo de muchas organizaciones civiles que surgieron con la finalidad de sumarse a la lucha contra este crimen, o que lo hicieron parte de su agenda, y que posteriormente se convirtieron en grupos de presión importantes para el gobierno federal, y los gobiernos locales, pero que habían adoptado la visión estadounidense. (Salazar, 2014)

En consecuencia las visiones que impulsan otras organizaciones, como las feministas pro trabajo sexual (emblemáticamente), han quedado relegadas, tal como sucedió en el proceso de aprobación y adopción del Protocolo de Palermo.

Marta Lamas explica que esta visión corresponde a un esquema neoliberal del poder en el que el “castigo” se pondera por encima de todas las libertades, violentándose derechos fundamentales, como el de quienes de forma voluntaria deciden ejercer el trabajo sexual. Esto es así debido a que, en palabras de la investigadora:

“La política neoliberal define su actitud hacia las mujeres como “víctimas que deben ser protegidas” y visualiza a la violencia sexual como “el gran problema” que enfrentan, eludiendo abordar la reforma estructural que verdaderamente habilitaría la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres: la reformulación de los esquemas laborales de la división sexual del trabajo. El neoliberalismo no ve al trabajo como el conjunto de procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir; se limita a tomar en consideración aquellos que involucran flujos monetarios. Los trabajos “de amor” que no se pagan (la crianza, el cuidado de las personas ancianas, enfermas o con una discapacidad), pero de los cuales depende la sobrevivencia del conjunto social, suelen estar a cargo de las mujeres mientras que los trabajos de gobierno y defensa están casi en su totalidad a cargo de los varones. Esta división estructura y valida la desigualdad política y social entre ambos géneros de manera estrictamente funcional para la marcha de la economía actual.” (Lamas, 2014)

Siguiendo a Lamas, asumiendo que la violencia sexual es el principal problema que enfrentan las mujeres, el Estado neoliberal ha expandido y fortalecido su aparato

carcelario y policiaco, en lugar de eliminar los obstáculos económicos y sociales que las mujeres enfrentan cotidianamente. En este sentido, en lugar de promover políticas de regulación del trabajo sexual en tanto ejercicio efectivo de derechos, se ha penalizado considerándolo como una forma de violencia hacia las mujeres negando incluso el hecho de que éste no es ejercido exclusivamente por mujeres.

Lo anterior obliga a reconocer los avances logrados gracias a los financiamientos otorgados por distintas agencias del gobierno estadounidense, pero observando los diversos sesgos alineados a su concepción en torno a lo moral y aceptable, lo cual se tradujo en una política que no ha sido integral, y que para México ha significado dejar de lado cuestiones que deberían estar en el centro de las políticas contra la trata de personas como la vulnerabilidad originada por el desempleo, la desigualdad de género, la precarización del empleo, la no remuneración del trabajo doméstico, entre otros.

3.4. Entre lo geoestratégico y la debilidad institucional

Es necesario hacer énfasis en la relevancia de la vecindad geográfica de los Estados Unidos de América y México, la cual constituye un elemento determinante en la definición del tipo de relaciones que han establecido históricamente ambos países y la forma en la que han “evolucionado”, en tanto que, dadas las características de ambos, México constituye territorial, estratégica y geopolíticamente una zona de influencia de primerísima importancia para los EE.UU.

Lorenzo Meyer señala la existencia de una disparidad original de poder entre México y Estados Unidos relacionada con una diferencia creciente en la eficacia de sus respectivos sistemas de gobierno y disparidades en sus economías, demografía y fuerza militar, mismas que no han hecho otra cosa sino crecer originando una asimetría de poder que ha determinado en numerosas ocasiones el cumplimiento de las “exigencias” de Washington por parte de las dirigencias mexicanas, aunque no ha sido así en todos los casos: “A veces la resistencia mexicana ha sido clara, en otras ambigua y en ocasiones de plano ha estado ausente; a veces ha fallado pero otras ha sido más o menos exitosa”

Afirma, asimismo, que actualmente la relación clave de México con el exterior es la que tiene con los EE.UU. tanto en materia de comercio (EE.UU. es el primer socio comercial de México), como de migración, deuda externa, seguridad nacional y hemisférica (Iniciativa Mérida), tan sólo por mencionar algunas agendas.

En enero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto realizó la última visita de Estado a los EE.UU.⁷⁸, los cuatro temas principales de su agenda fueron: la lucha contra el crimen organizado (específicamente contra el narcotráfico), las políticas migratorias, el empleo y el desarrollo económico. Ni en esta, ni en ninguna de sus anteriores reuniones la trata de personas ha sido un tema de la agenda.

Tampoco lo es en la agenda de política interior de la actual administración federal. Durante las dos administraciones pasadas (2000 – 2012) se llevaron a cabo acciones importantes, en gran medida debido a que el tema en sí mismo cobró una relevancia de grandes magnitudes a nivel internacional y obteniendo una gran atención por parte de la opinión pública, la academia, distintos órganos de la ONU y organizaciones de la sociedad civil

Por otro lado, la insuficiente articulación y rendición de cuentas que revela el informe que en 2015 presentó la Auditoría Superior de la Federación, órgano de la administración pública federal encargada de realizar la fiscalización de los recursos públicos, constituye también un elemento que hace aun más difícil la formulación de políticas públicas articuladas, eficientes y eficaces en la materia.

Así, las acciones llevadas a cabo son insuficientes dada la complejidad y magnitudes de este fenómeno en México, lo cual también está estrechamente vinculado con la debilidad de las instituciones federales encargadas de “implementar la política criminal en materia de trata de personas”, su desarticulación y la poca coordinación con las instituciones a nivel local y municipal, y que es parte de un problema que no es exclusivo de la política de trata de personas, sino de la “arquitectura” institucional mexicana en

⁷⁸ La última visita que realizó Barack Obama a México fue el 19 de febrero de 2014, en el marco de la Cumbre de los Líderes de América; Enrique Peña Nieto hizo lo respectivo el 6 de enero de 2015.

su conjunto, que tal como lo señala en Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en distintos informes están caracterizadas por la desarticulación, la dispersión y por no tener claridad en su población objetivo ni en su objetivo mismo. (CONEVAL, 2011: 234)

Por su complejidad y lo que implica al ser el extremo de todas las violencias, resulta urgente reflexionar en torno a la actual política mexicana de combate a la trata de personas, y replantear no sólo la forma en la que se ha implementado, sino la visión y perspectiva desde las que se ha diseñado.

Reflexiones a manera de conclusión

1. Evidencia de influencia de los EE.UU. en el Protocolo de Palermo

Los primeros esfuerzos a nivel internacional que se realizaron en materia de trata de personas fueron llevados a cabo por el gobierno de los EE.UU. en 1994, teniendo como base una legislación relativa a la violencia doméstica contra las mujeres, esto en el contexto de una incipiente “visibilización” a través de los medios de comunicación, cada vez más abiertos, del “tráfico de mujeres”, sobre todo blanca y procedentes del oriente de Europa que eran trasladadas por “mafias” para ser explotadas sexualmente, bajo las formas de prostitución forzada o como “esclavas sexuales”

Estos primeros esfuerzos radicaron, fundamentalmente, en el reconocimiento de esta problemática como un problema que requería ser sancionado, es decir, tipificado como delito para poder perseguirlo y sancionarlo. Esta perspectiva es la que ha predominado desde entonces y a la fecha en la forma en la que los EE.UU. han enfrentado este fenómeno, lo cual se explica principalmente a partir de lo que se ha denominado como el “ascenso del Estado penal” en los EE.UU. que inició a finales de la década de los ochenta del siglo pasado y que tomó fuerza coincidiendo con una política de seguridad (nacional, hemisférica y global) cada vez más férrea y que se intensificó con los atentados terroristas de 2001 vinculándola con el “combate” a la delincuencia organizada transnacional.

Así, la trata de personas fue vinculada inicialmente con la violencia doméstica a fin de hacer más asequible su sanción al interior del país y configuración como ilícito. Con el transcurso del tiempo y la aparente mejora en la comprensión de este fenómeno, así como el crecimiento y la diversificación del mismo, la “política criminal” de los EE.UU. también tuvo cambios pero siempre en el marco de lo punitivo. En este sentido, se asoció con otros fenómenos ilícitos, específicamente con la “migración ilegal”, con la delincuencia organizada nacional y transnacional y con otro tipo de “negocios ilícitos” como el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas y el blanqueo de dinero.

Desde esta perspectiva, la política “anti trata de personas” de los EE.UU. tuvo un importante desarrollo hacia el interior, pero uno aún mayor hacia el exterior debido a su relación con los fenómenos antes mencionados. De tal forma que el gobierno federal norteamericano llevó a cabo una importante “campaña” en la Organización de las Naciones Unidas y con otros países (sobre todo los de Asia Pacífico), promoviendo la adopción de un instrumento internacional que sirviera de base a toda la comunidad para legislar en torno a la trata de personas con el objetivo fundamental de sancionarla y perseguir a los tratantes, contemplando también su prevención y la protección y asistencia a las víctimas. En este sentido, el gobierno federal estadounidense buscaba impulsar una “lucha global contra la trata de personas” en la que los países se vieran obligados a establecer mecanismos de cooperación entre sí para hacer frente a este delito transnacional y liderarla.

Las negociaciones de este marco jurídico dieron inicio en 1998 y culminaron en 2000 con la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en Palermo, Italia, ciudad elegida debido a su simbolismo por haber sido durante mucho tiempo una de las ciudades a nivel mundial en donde la mafia había tenido mayor auge y por la cual se conoce a este segundo instrumento como el “Protocolo de Palermo”

De acuerdo con el documento que relata los trabajos preparatorios de ambos instrumentos, la delegación de los EE.UU. fue la que en mayor medida participó en los debates y discusiones para definir su contenido, lo cual fue propicio para la promoción del enfoque punitivo característico de la política anti trata estadounidense, y también para la injerencia de grupos abolicionistas de la prostitución que pugnaron por que prevaleciera en los documentos finales una clara oposición a esta forma de “comercio sexual” argumentando que se trataba de uno de los “combustibles” más importantes de la “trata sexual”

También a partir del documento mencionado, es posible constatar que la perspectiva punitiva de los EE.UU. influyó en la forma en la que la ONU buscó posicionarla como una agenda global, cuestión que se sustenta a partir del hecho de que las

negociaciones de éste y de la Convención fueron organizadas por un órgano penal de la Organización: la Oficina de las NU contra la Droga y el Delito, y no uno relativo a los derechos humanos, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; o uno relativo a los derechos de las mujeres, como ONU Mujeres.

Al respecto, cada vez es mayor la cantidad de literatura especializada en torno al análisis de la relación entre el Protocolo de Palermo y la política anti trata de personas de los EE.UU., misma que, dada la evidencia disponible, entraña una influencia determinante por parte de la perspectiva y política anti trata estadounidense sobre el Protocolo.

2. Indicios de una influencia de la política exterior estadounidense de combate a la trata en la política mexicana en la materia

Como es sabido, la influencia que los Estados Unidos han tenido en México es histórica, tanto política, como económica, social y culturalmente. La cercanía geográfica lo explica en gran medida, pero también el poder desigual de cada uno dentro del *statu quo* internacional, lo cual ha definido las relaciones entre ambos en un contexto de globalización y de proliferación y diversificación de los llamados “riesgos globales” dentro de los cuales, las amenazas a la seguridad implican una de las mayores preocupaciones para los EE.UU.

La trata de personas es asumida por los EE.UU. sí como una violación a los DD.HH. pero sobre todo como una amenaza creciente para la seguridad global y su seguridad nacional, en tanto que es llevada a cabo, en gran medida, por grupos y redes delincuenciales transnacionales. Así la “lucha global” que han impulsado contra ella y que está sustentada en el Protocolo de Palermo precisa de un elemento que los EE.UU. promovieron con fehaciente ahínco durante las negociaciones de este instrumento internacional: la cooperación entre los Estados y entre éstos con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, elemento que constituye uno de sus elementos más importantes y característicos y que está orientada a prevenir la trata

de personas, a intercambiar información y capacitación, a establecer medidas fronterizas y a la seguridad y control de documentos.

Lo anterior constituye el contexto en el que se ha configurado la “cooperación bilateral” entre ambos países frente a este delito en los años que han transcurrido desde la adopción del Protocolo de Palermo, y que cobró especial fuerza a partir de 2004, un año después de que el Estado Mexicano lo ratificara y que es posible comprobar a partir del tipo de señalamientos que el Departamento de Estado ha hecho al gobierno de México en su *Informe mundial anual sobre trata de personas*.

Éste informe constituye uno de los dos instrumentos fundamentales a través de los cuales los EE.UU. han influido en las políticas que el Estado mexicano ha implementado en materia de trata de personas, el otro son los financiamientos que distintas dependencias del gobierno federal estadounidense han hecho, sobre todo, a organizaciones no gubernamentales mexicanas así como a instituciones educativas y también, aunque en menor medida, a dependencias públicas.

Así, por un lado, el Informe mundial ha hecho señalamientos concretos y específicos, como la necesidad de crear una legislación nacional en la materia, que para el gobierno federal mexicano significaron una pauta muy significativa para el diseño de políticas públicas contra la trata de personas. De hecho, es posible hallar una coincidencia entre el esquema bajo el cual, desde 1994, ha actuado el gobierno estadounidense en la materia y el que ha seguido el mexicano al menos entre 2003 y 2012, periodo en el que se identificó una actividad importante por parte del gobierno mexicano en esta agenda, y que disminuyó significativamente a partir de 2013.

Como fue descrito en el segundo capítulo, éste esquema puede resumirse así: 1) políticas públicas en el ámbito legislativo --> 2) políticas públicas en el ámbito judicial y de prevención --> políticas públicas para la protección y asistencia a las víctimas.

Por otro lado, a partir de los financiamientos otorgados a las organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas y dependencias públicas, se impulsó el tipo de legislación y de políticas públicas judiciales y de protección y asistencia a las

víctimas. Lo anterior debido a que los financiamientos están condicionados a “concurrir” a partir de la propuesta de proyectos apegándose a los lineamientos que las diferentes dependencias del gobierno federal estadounidense establecen. Entre éstas, el Departamento de Estado figura como la dependencia que más recursos otorga hacia el exterior, lo cual se explica debido a que es la que “lidera” la política exterior de los EE.UU. en la materia.

Estos lineamientos son la síntesis de la perspectiva de los EE.UU. tienen frente a la trata de personas: la prioridad que le dan a su sanción y la visibilización de la “prostitución” como su “combustible”, por lo que hacen explícito que todas aquellas organizaciones que estén a favor de la misma serán descartadas para obtener recursos.

Así lo que se ha generado a partir de estos financiamientos es una movilización de un sector específico de la sociedad civil organizada, y en consecuencia de la realización de demandas específicas y casi en su totalidad alineadas a la perspectiva estadounidense de combate a la trata de personas, que busca esencialmente su persecución y sanción y un endurecimiento paulatino de las penas judiciales; prevenirla en tanto delito y proteger a las “víctimas”, vistas así también desde un enfoque penal vinculado con la noción norteamericana de que estos tipos de problemáticas se resuelven a través de una política criminal, en cuyo centro está su sanción en tanto un fenómeno social de carácter “criminal”

3. La ausencia de una política nacional en materia de trata de personas en México con fundamentos socialmente arraigados y que corresponda a sus dimensiones y gravedad nacionales

La cuestión mayor de lo previamente expuesto es que las políticas implementadas en México no han estado a la altura de las circunstancias. Si bien ha habido avances significativos, persisten problemáticas que, al parecer, lejos de resolverse se complejizan más en tanto que el Estado mexicano sigue renunciando a hacer de la trata de personas una agenda prioritaria y en este sentido, destinar los recursos suficientes para llevar a cabo investigaciones de mayor y mejor calado, y así generar más

conocimiento que permita, a su vez, establecer directrices adecuadas a la realidad nacional de este fenómeno.

Como el propio Programa nacional en la materia lo señala, las consecuencias más graves de la ausencia de una política integral en la materia las viven siempre quienes son más vulnerables frente a este fenómeno; quienes enfrentan ya condiciones de violencia del contexto; y quienes han sido víctimas del delito y se enfrentan a una re-victimización por parte de las instituciones del Estado y su debilidad para proteger sus derechos, lo cual desde cualquier perspectiva es inaceptable, más aún en el marco del Artículo 1º constitucional, que obliga a todas las autoridades del Estado a reconocer y garantizar los derechos humanos de toda la población.

A través de análisis de lo que el Estado mexicano ha llevado a cabo en materia de trata de personas, es posible identificar dos cuestiones preponderantes:

- No se han tomado en cuenta las disposiciones de otros instrumentos internacionales.
- Ha prevalecido un enfoque punitivo que se impulsó tanto en las negociaciones del Protocolo de Palermo como en el diseño de la política anti trata de personas de los EE.UU.

Pese a los múltiples instrumentos internacionales que se han adoptado en la materia, en el discurso y en la acción, las acciones de México ante la trata de personas se han apegado casi únicamente las disposiciones establecidas en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

Esto debido a que es el que en mayor medida está alineado a sus objetivos de seguridad, por lo que el delito de trata se ha equiparado a delitos como el secuestro, y la política implementada en la materia parte de un “enfoque penal” vinculándola a la delincuencia organizada nacional e internacional, la violencia contra las mujeres y la migración “ilegal”

Con ello se han dejado de lado enfoques planteados en otros instrumentos internacionales, por su relevancia pueden señalarse específicamente cuatro: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer; la Convención de los Derechos del Niño; los Convenios 132 y 184 de la OIT; y la Declaración de Belém do Pará.

El hecho de que estos instrumentos no hayan sido implementados es porque los Estados no lo han considerado prioritario, es el caso de la Convención de los Derechos del Niño, que al día de hoy no ha sido ratificada por los EE.UU.

Se ha sobredimensionado que el problema fundamental para combatir la trata de personas en México son deficiencias de la Ley General en la materia, misma que actualmente está en revisión en el Senado a fin de ser reformada, sin embargo el problema tiene que ver con condiciones que más bien son de tipo estructural, y que tiene n que ver con lo que el Programa de las Naciones Unidas ha denominado como “déficit de estatalidad”, concepto que se refiere a que el Estado es incapaz de cumplir con el marco jurídico que se ha dado a sí mismo, en primer lugar a la Constitución.

A la luz de lo anterior, es urgente reconocer que la lucha contra la trata de personas en México no podrá convertirse en una agenda prioritaria, sin hacer prioritarias también agendas relativas a los derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos de quienes decidan ejercer el trabajo sexual, lo cual requiere un Estado mucho más fuerte, capaz de sentar las bases para la reconstrucción del tejido social, con todo lo que eso implica.

Anexo. Descripción de la política mexicana en materia de trata de personas

Políticas públicas en tres directrices

De acuerdo con la Oficina de Paternariado y Enlace de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México, la ratificación del Protocolo de Palermo fue el punto de partida de las distintas acciones que México ha llevado a cabo para “combatir” el delito de trata de personas en México.

El *Diagnóstico sobre la trata de personas en México* (CNDH, 2014), señala que a partir de la ratificación de este tratado internacional, México adquirió el compromiso de “combatir de forma integral” el delito de trata de personas a partir de las tres directrices establecidas en el Protocolo:

4. *Incluirla como delito en su legislación y con ello promover su persecución jurídico – penal*

Como se explicó en la sección anterior, pasaron cuatro años de la ratificación del Protocolo de Palermo por parte del Estado Mexicano para que se promulgara una Ley federal en la materia, la cual fue antecedida por reformas al código penal para incluir un tipo penal de la trata de personas en él y que sería derogada en 2012 con la Ley vigente.

La Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” creó en el 2014 un observatorio legislativo a fin de monitorear la legislación en las entidades federativas en materia de trata de personas, a efecto de dar seguimiento a su armonización respecto de la Ley General en la materia. De acuerdo con este documento, actualizado al 20 de julio de 2015, de las 32 entidades federativas, sólo 13 están armonizadas con la Ley General: Baja California, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Puebla, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz, Querétaro y Quintana Roo; 10 están parcialmente armonizadas (han llevado a cabo trabajos para armonizar conforme a la ley general, sin llegar a este resultado, por lo que en estricto no están armonizadas): Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Baja California Sur, San Luis Potosí,

Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala y Michoacán; y 9 no han sido armonizadas: Morelos, Sonora, Yucatán, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco.. (CETP UNAM, 2015)

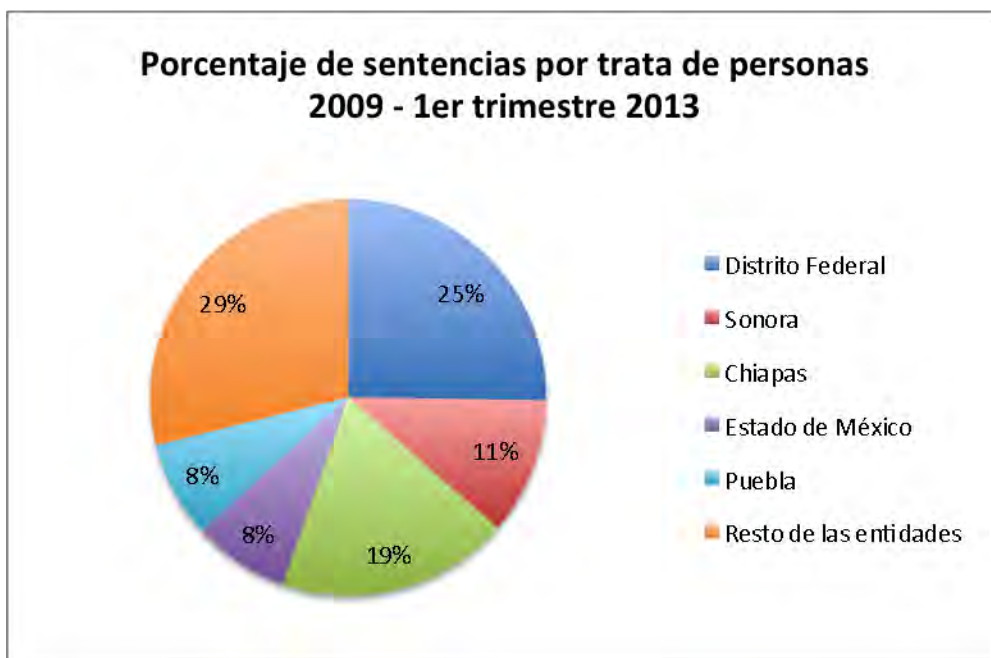
La CNDH afirma que, de acuerdo con información remitida a esta dependencia a junio de 2014, el número de *averiguaciones previas (AP)* ascendía a 2 mil 105 AP iniciadas en todo el país desde 2009 a esa fecha; la información que la PGR proporcionó a la misma indicaba que para ese año había iniciado 693, mientras que las 1 mil 412 restantes correspondían a las Procuradurías y fiscalías de las entidades federativas (67% del total de las AP del país) (CNDH, 2014)

De las 693 AP iniciadas por la PGR, sólo 136 derivaron en *consignación*, es decir, sólo 2 de cada 10; en el caso de las AP iniciadas en la entidades federativas, lo hizo casi la mitad (43%), es decir 620.

En lo concerniente a las *sentencias*, el documento señala que la PGR informó que para el primer trimestre de 2013 se dictaron tres sentencias condenatorias a nivel federal por el delito de trata de personas (dos corresponden a FEVIMTRA y una a la SEIDO), lo que equivale al 0.9% del número total de AP iniciadas por la dependencia y 3.8% del total de las consignaciones.

A nivel local, para 2013, se habían se han dictado 90 sentencias condenatorias por el delito de trata de personas, en 17 entidades federativas, el 71% de ellas se concentró en cinco entidades: el Distrito Federal, Sonora, Chiapas, el Estado de México y Puebla:

Entidad federativa	Número de sentencias	Porcentaje
Distrito Federal	23	24.4%
Sonora	10	10.8%
Chiapas	17	18.3%
Estado de México	7	7.6%
Puebla	7	7.6%
Resto de las entidades	26	27.9%



Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Diagnóstico Nacional sobre la Trata de Personas en México*, CNDH, 2014.

En total, en 2013 se tenía registro de 93 sentencias condenatorias en todo el país. Con base en la información actualizada a junio de 2014, el número de sentencias incrementó para ese año en casi el doble, siendo 152 sentencias las dictadas a nivel nacional, 143 a nivel local y 9 por la PGR.

Otro ámbito relacionado con la procuración de justicia es el relativo a la “reparación del daño”⁷⁹ La CNDH proporciona información de los Tribunales Superiores de Justicia de 18 entidades federativas al último trimestre de 2012:

“... se advierte que, de las resoluciones dictadas por los tribunales de Guerrero (1), Sonora (5), Tabasco (2) y Querétaro (3), se condenó también a los responsables al pago de la reparación del daño. En el estado de Chiapas, de 18 sentencias respecto de las que se proporcionó información, sólo en un caso se ordenó la indemnización; en el

⁷⁹ De acuerdo con el código penal federal, la reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma; la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima; y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Distrito Federal, de mayo de 2011 a julio de 2012, 10 personas (de un total de 50) fueron condenadas al pago de la reparación del daño; en el Estado de México, en siete casos (de 12) se ordenó la reparación del daño moral, en Puebla se ordenó la reparación del daño moral en seis de 12 casos. El Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala sólo en un caso precisa haber condenado a los sentenciados al pago de la reparación del daño (material y moral). Finalmente de las tres sentencias dictadas en el estado de Hidalgo, se reporta que en ningún caso se ordenó la reparación del daño, respecto del estado de Veracruz, no se señaló el monto de las penas que se impusieron.

Los montos de la reparación del daño reportados oscilaron entre 1 mil 500 y 1 mil 700 pesos (Puebla y Estado de México), y 57 mil y 114 mil pesos (Estado de México y Distrito Federal), incluyendo daño moral y material. En un caso aislado en el Distrito Federal la indemnización alcanzó 170 mil pesos.” (CNDH, 2014)⁸⁰

En lo relativo a la existencia de unidades especializadas para la persecución de casos de trata de personas, la CNDH señala que al 22 de mayo de 2013, únicamente 11 entidades federativas informaron contar con una unidad especializada para la investigación del delito de trata de personas: Baja California, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y el D.F., y concluye que la implementación de unidades especializadas ha sido lenta.⁸¹

⁸⁰ Se verifica lo señalado por el informe de la ONUDD y el que se cita: la información disponible en materia de trata de personas carece de sistematización, y hay indicio de discrepancias entre lo reportado por las dependencias públicas.

⁸¹ El mismo organismo señala que otras Procuradurías han encargado la investigación y atención de casos de trata a unidades especializadas en diversos tipos de delitos. Por lo general, corresponde a las unidades o agencias especializadas en delitos sexuales, delitos contra la familia o violencia intrafamiliar (Colima,406 Durango,407 Guerrero,408 Michoacán,409 Sinaloa410), agencias de atención a la mujer y el menor (Baja California Sur411), delitos contra la mujer por razón de género (Oaxaca412), de combate al secuestro (Morelos413), de delitos contra la mujer, derechos humanos y atención a víctimas (Puebla414), o de delitos de narcomenudeo (Querétaro415). La ley general establece la obligación de las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal de instalar y poner en marcha una Fiscalía Especial para la investigación y persecución del delito de trata en un término improrrogable de 90 días (artículo sexto transitorio). Es decir, para a fecha señalada, 21 entidades federativas estaban en incumplimiento de la Ley General.

A nivel federal, es en la PGR en donde distintas áreas comparten facultades para “conocer e investigar” el delito de trata de personas:

- a) Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad (creada, como se señaló antes, a partir de la Ley de 2007)
- b) Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a la Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO)
- c) Unidad Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en el Extranjero, adscrita a la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, y las Delegaciones Estatales de la Procuraduría, adscritas a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo.
- d) Coordinación General para la Investigación y Persecución de los Delitos en Materia de Trata de Personas, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, perteneciente a su vez a la SEIDO, y que tiene entre sus facultades la de investigar y perseguir los delitos establecidos en la ley general cuando sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada, así como ejercer la facultad de atracción para la investigación y persecución de los delitos del fuero común que tengan conexidad con los delitos federales materia de su competencia.

5. Prevenir el delito

El documento citado de la CNDH señala que la mayoría de las dependencias y entidades integrantes de la Comisión Intersecretarial han “impulsado” acciones en materia de prevención, así como la realización de acciones de capacitación, prevención y difusión de material informativo y la definición de políticas públicas relativas a la prevención de este delito en los programas trabajo de distintas dependencias.

En lo que respecta a las entidades federativas, la mayoría de ellas reportaron la implementación de programas, campañas y acciones en general para la prevención de

la trata de personas, sin embargo pocas contaban con instrumentos integrales de política pública para enfrentarla (CNDH, 2014).

El Informe de la Comisión Intersecretarial reporta acciones que incluyen 5 mil 46 eventos de capacitación y la generación de 14 mil 428 materiales informativos o de difusión por parte del gobierno federal y que reporta como “beneficiarias” a 228 mil 215 persona y reporta también otras 4 millones 967 mil 129 pertenecientes a las 10 entidades federativas que ya cuentan con Comités o Comisiones Interinstitucionales: Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

El informe señala que la Secretaría de Desarrollo Social ha desplegado acciones de prevención a través de tres programas sociales que tienen como objetivo incidir en el combate a la trata de personas atendiendo condiciones de vulnerabilidad y se reporta la atención a 1 millón 526 mil 260 familias que habitan en 21 mil 175 localidades indígenas vía el Programa Desarrollo Humano Oportunidades; 281 proyectos de becas de asistencia social y servicios comunitarios a través del *Programa 3x1 para Migrantes*; y 839 planes para otorgar apoyos económicos con recursos del Programa jornaleros agrícolas.

De acuerdo con el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C., para un país con más de 119 millones de personas, éstas acciones parecen aisladas y desarticuladas, además de que no se aclara cómo se mide su impacto ni si existen materiales que evalúen integralmente su relación con los delitos en materia de trata.

3. Brindar protección, atención y asistencia a las víctimas

De acuerdo con la CNDH, en México existe un reducido índice de identificación de víctimas a causa de la apatía de las autoridades, la falta de sensibilidad y el desconocimiento del delito y ésta también se dificulta debido al desconocimiento de la comisión del delito (por parte de los familiares de las víctimas), o bien porque los

responsables de él son familiares, así se considera que la “cifra negra” del delito es elevada.

La CNDH informa, que a nivel federal, y con base en la información proporcionada por distintas dependencias federales en 2013 se tenía registró de 7,625 víctimas de trata de personas identificadas en todo el país y en EE.UU., señala sin embargo, que no puede excluirse la posibilidad de que una misma víctima haya sido contabilizada por dos o más autoridades y destaca la falta de coordinación entre las diversas autoridades, evidenciada por la discrepancia entre el número de casos registrados por diversas instancias y que posiblemente no llegaron nunca al conocimiento de la autoridad ministerial (CNDH, 2014: 118)

El gobierno reconoce la debilidad e ineficacia en lo que respecta a la atención y asistencia a las víctimas de trata de personas:

“éstas con frecuencia son canalizadas a refugios o albergues que no son verificados, supervisados y mucho menos certificados, aunado a que dichos albergues se crean a partir de los esfuerzos de la sociedad civil sin que cuenten con mecanismos de apoyo para atender las necesidades básicas de los beneficiarios.

“La creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito fue tardía ante la creciente demanda ciudadana, la cual no respondió de manera integral y efectiva, ya que no alcanzó a dar la protección adecuada a todas las personas y menos aún a las víctimas de trata, instancia que, a partir de 2014, fue sustituida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”⁸²

Además, si bien es cierto que existe una Red Nacional de Atención a Víctimas, conformada por 773 instancias, sólo 3 de ellas se dedican a la atención a víctimas de trata de personas o algún fin de la explotación, lo que representa la poca visibilidad hacia esta conducta delictiva.

⁸² Información obtenida del *Programa Nacional para Prevenir, reprimir y sancionar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos 2014 – 2018*.

Actualmente se cuenta con un refugio especializado en el Distrito Federal en materia de trata de personas, en el que se otorga apoyo legal, psicológico, de trabajo social y médico. En él se brindan servicios de antropología social, talleres y atención infantil de manera permanente por un equipo de especialistas.

Sin embargo, existen entidades federativas que no cuentan aún con una instancia especializada de este tipo que proporcione alojamiento y atención integral a las víctimas, por lo que es necesario proveer el apoyo suficiente para lograrlo.

Los criterios para atender a las víctimas de trata no están homologados. Los únicos protocolos que se han elaborado y que se encuentran en operación han sido desarrollados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, identificados como: Protocolo Operativo para la Detección, Protección y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual Comercial, y los Protocolos de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual Comercial, dirigido a Ministerios Públicos, peritos y policías, sector salud y sector educativo.

Tampoco se cuenta con información relativa a su operación ni a sus resultados, ni tampoco informes con indicadores o algún otro tipo de información que permita conocer de qué forma han operado los mismos. (ONUDD, 2014: 15)

Referencias

1. Agustín, L.M. (2007). *Sex at the margins. Migration, labour markets and the Rescue Industry*. Londres y Nueva York: Zed Books.
2. Asimov, I. (1975). *Los Estados Unidos desde 1816 hasta el final de la Guerra Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
3. Azaola, E. (2013). La trata de personas en México. En *Derecho Penal y Criminalística*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
4. Casillas, R. (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México: Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración.
5. Casillas, R. (Coord.). (2013). *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
6. Chariotti, S. (2003). *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*. Chile: CEPAL.
7. Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), A.C. (2012). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad ante la trata de personas en el Estado de México*. México: Autor y Gobierno del Estado de México.
8. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.(2010). *Reporte: Seguimiento a las acciones sobre el tema de trata de personas que realiza la Fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas*. México: Autor.
9. 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 SEGOB. (2013). *Informe anual 2013*. México: Autor.
10. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2013). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. México: Autor.
11. Cooperazione Italiana, Organización Internacional para las Migraciones, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2007). *Trata de personas y tráfico ilícito de*

migrantes en México y en América Central. Guía Normativa. Panamá – México: UNICEF.

12. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. (2001 - 2015). *Trafficking in persons report 2001 - 2015.* Washington: Autor.
13. Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. (2008). *Reseña general de la estrategia de las fuerzas del orden público para combatir la delincuencia organizada internacional.* Washington: Autor.
14. DeStefano, A. (2007). *The War on Human Trafficking.* New Jersey: Rutgers University Press.
15. Donnelly, J. (2006). *International human rights.* Connecticut: Boulder, Westview press, Dilemmas in world politics.
16. Egenhoff, T. y Stein, E. (2011). *Seguridad y crimen organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica.* Documento político 2. Guatemala: Fundación Konrad Adenauer y Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.
17. Ezeta, F. (2006). *Trata de personas: aspectos básicos.* México y Washington: Organización Internacional para las Migraciones, Comisión Interamericana de Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres.
18. Foro Económico Mundial (2015). *Global Risks Report. 10th Edition.* México: Autor.
19. Fuentes, M.L. (Coord.). (2010). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México.* México: CEIDAS, A.C. y CNDH.
20. _____. (Coord.). (2011). *Índice mexicano de vulnerabilidad ante la trata de personas.* México: CEIDAS, A.C.
21. _____. (Coord.). González, A. y Ochoa, R. (2014). *Medios de comunicación y trata de personas con fines de prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.* México: Cátedra Extraordinaria "Trata de Personas" UNAM.
22. Hakim, P. (2004). La política de seguridad de Estados Unidos. En Rosas, M.C. (Coord.) (2004). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva.* México: SUA UNAM y Embajada de Canadá.
23. Hartmann, F. (2002) *Las Relaciones Internacionales.* Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

24. Hernández - Vela, E. (2009). *Diccionario de política internacional*. (Tomos I y II). México: Editorial Porrúa.
25. Hope for children organization – The Walk Free Foundation. (2014). *The global slavery index 2014*. Australia: Autor.
26. _____. (2015). *The global slavery index 2015*. Australia: Autor.
27. Herdegen, M. (2005). *Derecho internacional público*. México: UNAM y Fundación Konrad Adenauer.
28. Johns Hopkins University. (2008). *The TVPA in 5 colors*. Massachusetts: Autor.
29. Jordan, A. (2002). *Guía anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas*. E.U.A.: Global Rights. Partners for justice.
30. Knepper, P. (2010). *The invention of international crime. A global issue in the making, 1881 - 1914*. Londres: Palgrave-McMillan.
31. Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
32. Meyer, L. y Vázquez, J. (2012). *México frente a EE.UU. Un ensayo histórico 1776 – 2000*. México: El Colegio de México.
33. Nazemroaya, M. (2012). *The globalization fo NATO*. EE.UU.: Clarity Press.
34. Rodríguez, et. al. (2006). *Manual de los afrodescendientes de las Américas y el Caribe*. Panamá: UNICEF, Agencia Española para la Cooperación para el Desarrollo, Mundo Afro.
35. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2002). *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Texto presentado al Consejo Económico y Social como adición al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2002/68/Add.1)*. Ginebra: Autor.
36. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2002). *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Viena: Autor.
37. _____. (2008). *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Autor.

38. _____. (2014). *Diagnóstico nacional sobre la situación de la trata de personas en México*. México: Autor.
39. _____. *Global report on Trafficking in Persons 2014*. Nueva York: Autor.
40. _____. *Resumen ejecutivo: Informe mundial sobre la trata de personas 2014*. Nueva York: Autor.
41. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Global report on Trafficking in Persons 2014. Global estimate of forced labour*. Suiza: Autor.
42. Pearson, F. y Rochester, M. (2000). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*. México: McGraw-Hill.
43. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2001). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Panamá: Autor.
44. Rosas, M.C. (Coord.) (2004). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: SUA UNAM y Embajada de Canadá.
45. Santos, M. (2004) Criterios generales para la formulación de un concepto de seguridad nacional. En Rosas, M.C. (Coord.) (2004). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: SUA UNAM y Embajada de Canadá.
46. The protection Project, Johns Hopkins University- (2014). *The protection Project review of the Trafficking in Persons Report*. Massachusetts: Autor.
47. Velázquez, R. (2010). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México: Plaza y Valdés.
48. Williams, P. (2001). "Transnational Criminal Networks", en John Arquilla y David Ronfeldt (Ed.). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*. Washington: RAND.
49. World Economic Forum. (2014). *Hedging Risk by combatig Human Trafficking: Insight from the private sector*. Ginebra: Autor.
50. _____. (2015). *Global Risks Report 2015*. Ginebra: Autor.

51. Zinn, H. (2011). *La otra historia de los Estados Unidos*. Nueva York: Editorial Siete historias.

Hemerográficas

1. Arroyo, G. (2008). Las relaciones internacionales del siglo XXI. Un nuevo paradigma metodológico para su estudio. En *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 100, enero-abril. 11.32
2. Berman, J. (2006). The left, the right and the prostitute: The making of the U.S. anti trafficking in persons policy. En *14 Tulane Journal, Int'l. & Comp. L.* 269. 2005 – 2006. Vol. 14:269-2006). 269-296.
3. Capous, M. (2007). A critique of the global trafficking discourse and U.S. Policy. En *The journal of sociology and social welfare*. Vol. 34, issue 4 December, Western Michigan University. 57-82. Recuperado de: <http://pas.sagepub.com>
4. Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. En *ISTOR, año XI, No. 42: Mosaico del crimen organizado, otoño de 2010 - CIDE*. 4-13.
5. Dávila, A.; De la Peña, A.; Saldaña, M.L. (13 de octubre de 2013). La Ley General contra la Trata de Personas: las modificaciones. *Excélsior*. P. 16.
6. Donnelly, J. (2011). La construcción social de los derechos humanos. En *Relaciones Internacionales, núm. 17, junio de 2011, GERI – UAM*. 153 - 185.
7. Fuentes, M.L. (22 de julio de 2014). Trata de personas: Acciones insuficientes. *Excélsior*. P. 24.
8. Gallegos, J. (2008). El pragmatismo estadounidense en tiempos de Neoconservadurismo y Seguridad Nacional. En *Revista Enfoques, Año VI, núm. 8, Primer semestre 2008*. Pp. 113 – 118.
9. Guigere, J. (2013). Human Trafficking: A security perspective. *En International Affairs Review. Volume XXI, Number 2. Spring 2013*. George Washington University, 2013. 2-21. Recuperado de: <http://www.iar-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Human%20Trafficking-%20James%20Giguere.pdf>
10. Juárez, A. y Medina, M. (Julio – Diciembre 2011). Política Criminal (México y Chile). En *Revista Mexicana de Justicia. IJ-UNAM*. Número 18. 163-214, ISSN: 1870-0586.
11. Lamas, M. (2014). Trabajo sexual y política. En *Revista Proceso, No. 1971, 8 de agosto de 2014*. México. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=379106>

12. _____. Mujeres y política neoliberal. En *Revista Proceso*, No.1974, 30 de agosto de 2014. México. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/380870/mujeres-y-politica-neoliberal>
13. Linares, J. (2008). Redes criminales transnacionales: Principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría. En *Revista Criminalidad. Policía Nacional DIJIN*, No. 50. 12-05-2008.
14. Palacios, J.J. (Septiembre – Diciembre 2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. En *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*. Vol. XVIII, No. 52, 229-241.
15. Penagos, D.P. (2008). El mercado de trabajo sexual de las mujeres en la Ciudad de México : el caso de la Delegación Cuauhtémoc. (Tesis de Maestría). FLACSO Ecuador. Recuperada de: <http://hdl.handle.net/10469/1199>
16. Requena, L. et al. (2012). Estudiar la trata de personas. Problemas metodológicos y propuestas para su resolución. En *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 14 – 13, 123-145.
17. Reich, S. (17 de marzo de 2015). The debate on human trafficking: what must George W Bush be thinking?. *The Conversation*. Recuperado de: <http://theconversation.com/the-debate-on-human-trafficking-what-must-george-w-bush-be-thinking-38962>
18. Ryf, K. (2002). The first modern anti-slavery law: The trafficking victims protection act of 2000. En *Western Reserve Journal of International Law; Winte r2002*, Vol. 34 Issue. 2-11.
19. Sancha, N. (7 de septiembre de 2015). “Nos sobran motivos para migrar”. El País. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/05/actualidad/1441477345_104025.html)
20. Weitzer, R. (2007). The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade. En *Politics & Society. September 2007*. Vol. 35. No. 3. 447-475. Recuperado de: <http://pas.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/3/447>

Electrónicas

1. Office to monitor and combat trafficking in persons. U.S. Department of State. (s.f.) Recuperado de: <http://www.state.gov/j/tip/index.htm>

2. Ontiveros, M. (2014) *60 Errores de la Ley General contra la Trata de Personas*. Recuperado de: http://www.miguelontiveros.com/home/expertos_miguel_12.php
3. ONU. (2015). 13º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Doha, del 12 al 19 de abril de 2015. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/about.shtml>
4. ONUDD. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
5. _____. (2010). *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955 – 2010. 55 años de logros*. Recuperado de: http://www.unis.unvienna.org/pdf/2010-Crime_Congress/Spanish_Poster_Book.pdf
6. Rojas, R. (2014) *Retos para la mejora del marco jurídico en materia de trata de personas*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/26/art/art8.pdf>
7. Tello, F. (2010) *De la esclavitud a la trata de personas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/11/art/art3.pdf>
8. *The proclamation emmancipation. Featured documents. National archives and Records Administration* (s.f.) Recuperado de: https://www.archives.gov/exhibits/featured_documents/emancipation_proclamation/
9. The White House. End Human Trafficking. (s.f.) Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/end-human-trafficking>
10. United Nations Treaty Collection, actualizada al 2 de febrero de 2015. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en#top

Instrumentos internacionales consultados

1. Convenio (núm. 90) relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, OIT, 10 de julio de 1948.
2. Convenio internacional del trabajo (núm. 105) Relativo a la abolición del trabajo forzoso, OIT, 25 de junio de 1957.

3. Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 16 de diciembre de 1966.
4. Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, 16 de diciembre de 1966.
5. Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niños, OACNUDH, 15 de noviembre de 1989.
6. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ONU, 2000.
7. 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, ONU, 2000.
8. Estatuto de Roma de la Corte penal Internacional de 1998.