



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Aplicación de la Iniciativa Mundial de Lucha contra la
Trata de Personas de las Naciones Unidas en México por
medio de la planeación estratégica de una campaña
política de tipo social**

T E S I N A

Que para obtener el título de:
Licenciada en Ciencias de la Comunicación

P R E S E N T A

Esteffany Pavlova Rubio Reyes

DIRECTOR DE TESINA:

Mtro. Carlomagno Fidel Ávila Rosales



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



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.

Mamá, gracias por darme las alas para alcanzar
mis metas, siempre creer en mis sueños y las horas
incontables que has pasado cuidando de mí.

Este trabajo es tan tuyo como mío.

Te amo.

Agradecimientos

A Dios.

A mi hermana, porque me has demostrado que los sueños se pueden alcanzar a base de determinación y esfuerzo, gracias por ser siempre mi ejemplo a seguir.

A mi padre, por volverme fuerte.

A mis abuelitos, Sebastián y Ángela, por darme una gran familia en la que siempre encontraré refugio, por demostrarme que el amor eterno sí existe y enseñarme que la base del éxito es el trabajo constante.

A mi asesor, Carlomagno, por todo lo que me enseñó y su apoyo a lo largo de estos años. Gracias por todo.

A mis tías y tíos, Lupe, Víctor, Gloria, Toño, Julieta, Víctor Manuel, Ernestina Francisco, Blanca, Jose, Gerardo, Paty y Ady, por todo su cariño

A mis 13 hermanos Violeta, Oscar, Tony, Tanya, Mery, Eunice, Yuro, Rodrigo, Ernesto, Chucho, Itzel, Saúl y Gerardo, por todos estos años en los que hemos crecido juntos haciéndome inmensamente feliz. Isis y Ely, gracias por unirse a y compartir su vida con nosotros.

A mi tía Reyna y Jonathan, por todo el cariño y apoyo que nos han dado a mi mamá, mi hermana y a mí.

A Ale, por todos los litros de agua, por leer este trabajo antes que nadie y ayudarme a darle sentido, retroalimentarme, apoyarme, escucharme, por tu sarcasmo, tus risas, los gifs, etc., por ser parte de mi vida, gracias “maiga”.

A la FFD (Fabiola y Fanía), por ser mi otra familia y por todos estos años juntos de locuras infinitas.

A Monse, por tu inmenso cariño, estar siempre al pendiente y llenar todos los vacíos con tu sonrisa.

A Karla por tu cariño.

A Vic, por aguantas mis arranques de locura y toda tu comprensión.

A Jass, por la música, letras y sueños que me has compartido.

A todo el equipo de CEIDAS, por sus enseñanzas, pero en especial a Alecita y Chucho por su amistad, cariño y apoyo durante todos estos años.

A Zaprian, por su cariño, cuidados, consejos y enseñarme a ser imprescindible.

A todos aquellos amigos, compañeros y conocidos que quizá olvidé mencionar pero que de una u otra forma me acompañaron hasta aquí.

A la UNAM, por todo lo que me ha dado.

A Batman.

APLICACIÓN DE LA INICIATIVA MUNDIAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO POR MEDIO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE UNA CAMPAÑA POLÍTICA DE TIPO SOCIAL

Introducción.....	7
Capítulo uno.....	16
1.- Trata de Personas en México.....	16
1.1 Perfil de la víctima	21
1.2 El proceso de la trata de personas	22
1.2.1 Enganche o reclutamiento	23
1.2.2 Traslado.....	25
1.2.3 Explotación.....	26
1.2.4 Métodos de control y sometimiento.....	28
1.3 Marco legislativo en materia de trata de personas	28
1.3.1 Protocolo de Palermo	29
1.3.2 Antecedentes en México.....	31
1.3.3 Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.....	33
1.4 Comisión Intersecretarial y el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y asistir a las Víctimas de estos Delitos.....	35
1.4.1 Logros del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	38
1.4.2 Evaluación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	44
1.5 El rumbo de México ante la trata de personas	51

Capítulo dos	53
2. Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas	53
2.1 Descripción del programa	54
2.1.1 Gestión del Conocimiento	55
2.1.2 Apoyo e Intervenciones Estratégicas.....	56
2.1.3 Diálogo Global	57
2.2 Metas alcanzadas por UN.GIFT	57
2.3 UN. GIFT en México	60
Capítulo tres.....	62
3. Plan de mercadotecnia social para la adopción de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas.....	66
3.1 Análisis del medio ambiente	67
3.1.1 Contexto social	68
3.1.2 Perfil del destinatario	74
3.2 Revisión del producto social	75
3.2.2 Oportunidades y amenazas.....	75
3.3 Estrategia de mercadotecnia social.....	77
3.3.1 Objetivos	77
3.3.1 Programa de acción.....	77
3.3.3 Presupuesto	82
3.3.4 Controles	83
Conclusiones.....	86
Fuentes	93

Introducción

“Espero no sólo abogar por el esclavo, sino para la humanidad que sufre en todas partes.”

(Lucy Stone)

En el año 2012, durante el desarrollo de un trabajo escolar, tuve el primer acercamiento formal al tema de trata de personas, tiempo después preocupada por la situación que se vivía tanto a nivel nacional como internacional entre a laborar a una Asociación Civil enfocada en la investigación y prevención del delito. Trabajar en esta institución me permitió conocer más de cerca la situación que se vivía en el país tanto en la presencia del delito como en las debilidades del estado para combatirla. Buscando dar una respuesta al problema desde las instituciones competentes decidí trabajar en la elaboración de esta tesina, considerando que es solo a través de las instituciones como se puede dar una respuesta efectiva a la problemática.

A continuación, hago la introducción al proyecto que presento para obtener el título de Licenciada en Ciencias de la Comunicación.

En el libro *Política*, Aristóteles describe a la esclavitud como algo inherente a la naturaleza de algunos hombres, y como tal, era aceptada la superioridad de un hombre ante otro. Esta visión era compartida por varias sociedades lo que propició el desarrollo de la compra y venta de seres humanos como una actividad comercial más, llegando a ser una parte fundamental de la vida política, social y económica de las civilizaciones.

A finales del siglo XVIII la ideología esclavista que había permanecido durante muchos siglos comenzó a cambiar teniendo como resultado la declaración de los derechos humanos y el desarrollo del movimiento antiesclavista. La fuerza de estos dos eventos ocasionó que poco a poco las

naciones se adhirieran y ratificaran tratados en pro de la abolición de la esclavitud. La firma de tratados representó el inicio de la lucha conjunta por parte de las naciones contra la explotación de seres humanos, pero aún estaba lejos de llegar a su erradicación.

A finales del siglo XIX e inicios del XX, la esclavitud fue reconocida con un nuevo rostro al cual se le denominó “trata de blancas”. Este concepto hacía referencia a la movilidad y comercio de mujeres blancas tanto europeas como americanas para servir como prostitutas o concubinas, generalmente en países árabes, africanos o asiáticos.

El término trata de blancas quedó en desuso a finales de la década de los ochenta debido a que ya no correspondía a la realidad que se vivía a nivel mundial. El endurecimiento del mercado laboral y los altos niveles de migración registrados en todos los países mostró que la compra y venta de seres humanos con fines de explotación no se enfocaba únicamente en la explotación sexual de mujeres ya que también se presentaba en otros tipos de explotación como la laboral o trabajos forzados, motivo por el cual “trata de personas” quedó definido como el concepto más acertado a las condiciones de explotación que vivían niños, niñas y adultos, alrededor del mundo.

En 1998 la ONU convocó a una Asamblea General en la que se decidió “establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar la elaboración, entre otras cosas, de un instrumento internacional relativo a la trata de mujeres y de niños”¹. Dos años después se firmó el Protocolo de Palermo que tenía como fin “prevenir y

¹Organización de las Naciones Unidas, “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”, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* [en línea], Nueva York, 2004, pág. 9. Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> [consulta: 25 de julio de 2014]

combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y promover la cooperación entre los Estados miembros del Protocolo para cumplir los objetivos”², países entre los cuales se encontraba México.

En esta asamblea se definió la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, esta 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.”³

Actualmente en México la trata de personas representa el tercer delito más redituable económicamente para el crimen organizado, después del tráfico de drogas y armas. El fenómeno de la trata en el país responde a diversos factores relacionados con la oferta y demanda de mano de obra barata, explotación sexual, las desigualdades económicas, problemas socioculturales como la discriminación, la violencia de género, y los altos índices migratorios, lo que convierte a ciertos grupos sociales en vulnerables aumentando el riesgo de volverlos víctimas.

El *Informe Mundial sobre la Trata de Personas* del 2009, de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, identificó a México como un país con *alerta media* en el tránsito de personas respecto a la trata y de *alerta*

² ONU, *op. cit.*, p. 44.

³ *Ibid.*, p. 44.

alta como fuente y destino de personas víctimas de este delito. En ese mismo año el alza en la violencia a raíz de la lucha del Gobierno Federal contra el crimen organizado ocasionó que se considerara al país en *alerta alta* como fuente, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños, víctimas de la trata sexual y trabajo forzoso, atribuido a los ataques por parte de narcotraficantes hacia migrantes que accedían al país para ser usados en la prostitución, como sicarios, miradores y como medios para transportar droga, de acuerdo con el *Trafficking in Persons Report* (TIP Report) del 2012 elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

El crimen organizado vio en la explotación, sustracción de migrantes y grupos vulnerables una nueva fuente para el aumento de sus riquezas, ocasionando que en algunas partes del país (especialmente en las zonas fronterizas), las amenazas de violencia disminuyeran la capacidad del gobierno y la sociedad civil para combatir eficazmente la trata de personas⁴.

A raíz del aumento en los niveles de violencia, el gobierno de México tomó acciones para salvaguardar los derechos de las personas que habían sido o podrían ser víctimas de trata dentro de su territorio. Ese interés se vio reflejado en el espíritu de dos de sus leyes, *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas* (LGPSDEMTP) y la *Ley General de Víctimas*.

La LGPSDEMTP surgió como resultado de las metas propuestas en el Protocolo de Palermo en el que cada nación miembro se comprometió a adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar este delito. Esta ley tuvo como antecedente la ley de 2007, primera en México que se promulgó para combatir la

⁴ En junio de 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México reportó el secuestro de casi 10 mil migrantes centroamericanos dentro del territorio mexicano con destino a EUA en un periodo de seis meses comprendido de septiembre de 2008 a febrero de 2009. En 2010, la CNDH documentó un total de 11,333 víctimas de secuestro. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México [en línea], México, 2011, pp. 12, 26. Dirección URL: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secigrantes.pdf [consulta: 30 de julio de 2014].

trata de personas y brindar apoyo a sus víctimas. Dentro de la ley de 2007 se decretó la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), organismo especializado para la atención de estos casos.

Los avances que trajo consigo la LGPSEDMTP en comparación con la ley de 2007, fue el aumento de las penas y multas a los traficantes que incurrieran en las diversas modalidades del fenómeno, amplió las características de los sujetos pasivos de este delito, y delineo un proyecto para la coordinación entre la federación y los estados para la persecución de la trata de personas.

Por su parte la Ley de Víctimas reforzó lo estipulado en la LGPSEDMTP obligando a “crear y coordinar un comité de trata y tráfico de personas para la prevención, atención e investigación con una perspectiva nacional, a fin de que más allá de las acciones, propuestas, planes o programas que se deriven para un grupo de víctimas específicas, se guarde integralidad respecto al tratamiento de las víctimas y reparación integral”⁵.

A pesar de los avances legales que traía consigo la LGPSEDMTP, esta no tuvo el impacto esperado en el combate a la lucha contra la trata debido a que su implementación fue lenta y prácticamente nula en algunos estados del país manteniéndose la aplicación de la ley de una manera desigual en el territorio mexicano. De la mano con esto, el *Trafficking in Persons Report (TIP Report)* de 2012, expuso que el número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sentencias respecto a la trata de personas seguía siendo baja, la financiación del gobierno para brindar servicios a las víctimas era inadecuada, la identificación de la víctima y coordinación interinstitucional era desigual, aunado a la complicidad de algunos funcionarios del gobierno en el delito, todo esto

⁵ Congreso de la Unión, *Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas*. [en línea], Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, Artículo 86, Fracción XXVIII, México 9 de enero de 2013. Dirección URL: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=01&day=09> [consulta: 25 de julio de 2013].

contribuyendo a que se debilitara la lucha en México contra la trata de personas⁶.

Dentro del *TIP Report*, se apuntaron una serie de recomendaciones para México con la finalidad de mejorar sus resultados en la lucha contra la trata de personas como: continuar investigando, enjuiciar los delitos de tráfico, condenar y castigar a los tratantes tanto a nivel federal y estatal, intensificar los esfuerzos para detener a los funcionarios públicos que son cómplices en el tráfico, aumentar los fondos para servicios especializados a las víctimas y los refugios, garantizar que las víctimas de todas las formas de trata reciban protección adecuada, aumento en colaboración con las ONG para prestar apoyo a las víctimas y mejorar los procedimientos formales para identificar a las víctimas de trata entre las poblaciones vulnerables, y mejorar los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y locales.

Atendiendo a estas recomendaciones la *Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* desarrolló el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*, pero hasta el momento este programa no ha podido desarrollarse efectivamente debido a que actualmente el gobierno mexicano no posee la capacidad para poder llevar a cabo las estrategias que permitan el desarrollo de acciones enfocadas a un combate eficaz contra la trata de personas.

El objetivo general de esta tesina es plantear una estrategia de comunicación enfocada a la adopción de la *Iniciativa Mundial de Naciones Unidas de Lucha contra la Trata de Personas* (UN.GIFT por sus siglas en inglés)

⁶ Department of State, *Trafficking in Persons Report*, United States of America, [en línea], 2012, p.247. Dirección URL: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/> [consulta: 7 de octubre de 2014].

por parte del gobierno mexicano a través de una estrategia de mercadotecnia social. La razón para adoptar esta iniciativa es que UN.GIFT tiene los recursos que pueden solventar las deficiencias que se han presentado para la implementación efectiva del *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* y así fortalecer las acciones de combate, prevención de la trata, atención y asistencia a las víctimas de este delito.

¿Por qué se eligió la iniciativa UN,GIFT?

La importancia de la iniciativa UN.GIFT recae en ser un actor multi-iniciativa que proporciona acceso global a experiencia, conocimientos y alianzas innovadoras para combatir la trata de personas. Su misión es promover la coordinación de los actores estatales y no estatales para erradicar la trata de personas a través de:

- a) Reducir la vulnerabilidad de las víctimas potenciales y la demanda de la explotación en todas sus formas;
- b) Velar por la adecuada protección y apoyo a las víctimas, y
- c) Contribuir en el desarrollo de acciones eficaces para la persecución y enjuiciamiento de los criminales, manteniendo siempre el respeto a los derechos humanos.

La implementación de este programa en México ayudaría a mejorar los resultados de la lucha contra la trata de personas por medio del aumento de los conocimientos y sensibilización respecto al tema, promoviendo respuestas eficaces basados en los derechos humanos, fortalecer la capacidad tanto del Estado como de los actores no estatales, y fomentar las asociaciones para articular una acción conjunta contra la trata.

A través del desarrollo de una estrategia de mercadotecnia social basada en el plan de trabajo de UN.GIFT se podrá lograr una articulación adecuada,

donde organizaciones, sociedad civil y entidades federativas se retroalimentarán y cubrirán sus deficiencias tanto de información y marco legal, estructura de sus organismos y la planeación de sus campañas, logrando un mejor desarrollo de programas e iniciativas para combatir, prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas en México, alcanzando una mayor coordinación a través de compartir un lenguaje común que coadyuve al trabajo conjunto de los actores ocupados en el tema.

Estructura de la tesina

El siguiente trabajo se desarrolla a lo largo de tres capítulos. El primer capítulo ayudará al lector a familiarizarse con el tema, presentando un panorama general de la trata de personas en México, la situación jurídica presente en el país y finalmente se hablará sobre el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, programa vigente que se lleva a cabo en el territorio nacional.

El primer capítulo está dividido en 3 apartados; la primera sección busca que el lector conozca:

- 1.-Qué es la trata de personas.
- 2.-Cuáles son los factores que propician la trata de personas en el país.
- 3.-El perfil de las víctimas; y
- 4.-El proceso que se puede presentar para que una persona se vuelva víctima de este delito.

El segundo apartado se enfoca en los aparatos jurídicos que han regulado la trata de personas tanto a nivel internacional como a nivel nacional llegando hasta la ley vigente en el país, la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*.

El tercer apartado abundara sobre la *Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* y el programa desarrollado por esta, el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*.

En el capítulo dos se hablará sobre la Iniciativa Mundial de Naciones Unidas de Lucha contra la Trata de Personas y se expondrá:

- 1-. En que consiste la iniciativa,
- 2-. Qué tipo de apoyo ofrece a las naciones que la adoptan,
- 3-. Avances que ha obtenido en casos donde se ha llevado a cabo, y
- 4.-Programas de la ONU y de UN.GIFT realizados en México.

En el tercer capítulo se desarrolla el plan de mercadotecnia social propuesto para la adopción de la iniciativa de la ONU. Para establecer el plan de mercadotecnia social se tomó como base la teoría descrita en el libro *Mercadotecnia Social. Estrategias para cambiar el comportamiento público*, escrito por los mercadólogos Philip Kotler y Eduardo L. Roberto.

Capítulo uno

1.- Trata de Personas en México

“Pero aquellos cuatro mexicanos desterrados insistieron:

–Sí, esclavitud – dijeron –, verdadera esclavitud humana. Hombres y niños comprados y vendidos como mulas, exactamente como mulas, y como tales pertenecen a sus amos: son esclavos.”

(John Kenneth Turner. México Bárbaro)

Para hablar de la trata de personas primero hay que entender a qué se refiere este término. De acuerdo con el Protocolo de Palermo la trata de personas se entiende como:

...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las

prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos...⁷.

En México la trata de personas representa el tercer delito más redituable económicamente para el crimen organizado después del tráfico de drogas y armas⁸. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la presencia de la trata de personas en el país responde a “diversos factores relacionados, principalmente, con la oferta y demanda de mano de obra barata, las desigualdades económicas y problemas socioculturales aún no resueltos, como la discriminación y la violencia de género, y los altos índices migratorios”⁹. Ningún factor puede explicar por si solo la razón por la cual una persona se vuelve víctima de este delito¹⁰, por eso se reconoce que la suma de estos factores, generan las condiciones de vulnerabilidad que hacen a una persona propensa a caer en las redes de la trata.

En el *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México* elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) se identificó a la discriminación, las

⁷Organización de las Naciones Unidas, “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”, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* [en línea], Nueva York, 2004, pp. 44-45 Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. [consulta: 25 de julio de 2014]

⁸CNDH; CEIDAS, *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México* [en línea], México, 2009, pp.,42-52, Dirección URL: http://imumi.org/attachments/article/141/Diagnostico_Trata_de_Personas_CEIDAS-CNDH.pdf [consulta: 30 de julio de 2014].

⁹Le Goff Hélène, Lothar Weiss Thomas, *La Trata de Personas en México. Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*, OIM, México, 2011, p. 9.

¹⁰Gretchen Kunher; Mónica Salazar; “Características socio jurídicas del delito de trata de personas en el caso mexicano”, *La trata de personas en México. Situaciones presentes y potenciales de mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México, 2009, p.188.

desigualdades, y la violencia social, como los principales fenómenos estructurales¹¹ que influyen la presencia de la trata de personas en el país.

Las desigualdades estructurales limitan el libre desarrollo de las personas, cortando su capacidad de lograrlo plenamente. En el país podemos percibir la fuerte presencia de estas desigualdades en cuatro ámbitos: ingresos, servicios de salud, acceso a la educación/nivel educativo, y por pertenencia étnica.

Sumado a las desigualdades estructurales, en México persiste una cultura de discriminación que al sumarse al incumplimiento de los derechos humanos (principalmente de los grupos más vulnerables) abre una puerta para tratar de justificar situaciones de violencia, maltrato o abuso en particular de mujeres, niñas y niños, quienes representan el 86% de las víctimas de este delito a nivel internacional¹².

La arraigada aceptación generalizada ante entornos violentos es de suma relevancia cuando se vincula con el análisis en torno al delito de la trata de personas, pues quienes sufren actos reiterados de agresión física o psicológica, generalmente caen en estados de depresión, pérdida de autoestima o situaciones de vulnerabilidad que los colocan en mayores posibilidades de convertirse en víctimas de la trata.

La estrecha relación entre el aumento de la violencia social y el aumento de la presencia de la trata de personas se puede ver reflejado en la actual situación que enfrenta el país. En el *Informe Mundial sobre la Trata de Personas* del 2009 elaborado por Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y El Delito (UNODC por sus siglas en inglés) se identificó a México como un país con alerta media en el tránsito de personas respecto a la trata y de alerta alta como fuente y destino de personas víctimas de este delito. En ese mismo año el alza en la violencia a raíz de la lucha del Gobierno Federal contra el crimen organizado

¹¹CNDH, CEIDAS; *op.cit.*, pp. 42-52.

¹²De acuerdo con el *Informe Mundial Sobre la Trata de Personas* de 2012, el 59% de las víctimas son mujeres, seguido por las niñas que conforman el 17%, hombres 14% y niños 10%.

agravó la presencia de trata en el país, de acuerdo con el *Trafficking in Persons Report* del 2012 elaborado por el Departamento de Estado estadounidense, México se colocó en alerta alta como fuente, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños, víctimas de la trata sexual y trabajo forzoso, atribuido a los ataques por parte de narcotraficantes hacia migrantes que accedían al país, que terminaron siendo explotados dentro de la prostitución, como sicarios, “halcones” o para transportar droga.

En el informe de 2018 del Índice Mundial de Esclavitud, México ocupó el lugar 11° en América y 114 a nivel mundial por la prevalencia de trata en el país debido al alto índice de origen, tránsito y destino de víctimas de trata¹³. Uno de los factores que influyen es el papel que juega México como puente migratorio para acceder a Estados Unidos¹⁴ debido a la posición geográfica del país y a su endeble seguridad en sus zonas fronterizas, principalmente al sur. La Misión en México de la Organización Internacional para las Migraciones, reportó en el 2011 que había atendido a víctimas de trata de hasta 12 diferentes países de origen¹⁵, la mayoría proveniente de Guatemala.

La alta dinámica migratoria fue aprovechada por grupos del crimen organizado, quienes vieron en la explotación y sustracción de migrantes una nueva fuente de ingresos, ocasionando que en algunas partes del país (especialmente en las zonas fronterizas), las amenazas de violencia por parte de estos grupos armados disminuyeran la capacidad del gobierno y la sociedad civil para combatir eficazmente la trata de personas.

En junio de 2009 la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México reportó el secuestro de casi 10 mil migrantes centroamericanos dentro del

¹³Walk Free Foundation, *Global Slavery Index* [en línea] 2018. Dirección URL <https://www.globalslaveryindex.org/> [consulta: 28 de junio de 2018].

¹⁴Actualmente transitan por el territorio mexicano cerca de 400 mil extranjeros de diversas partes del mundo y 450 mexicanos con la finalidad de llegar a los Estados Unidos. Le Goff Hélène, Lothar Weiss Thomas, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵*Ibid.*, p. 50.

territorio mexicano con destino a EUA en un periodo de seis meses, este dato resaltó la importancia de reforzar la frontera sur del país. Ante esta alerta el gobierno firmó en septiembre del mismo año un convenio con los países centroamericanos para proteger a los indocumentados que habían sido o podrían llegar a ser víctimas de secuestro, trata de personas y otros delitos, además, reforzó el Programa Oasis¹⁶ que había sido acordado en 2005 por México y Estados Unidos.

Desafortunadamente, la situación actual de los migrantes en México sigue siendo deplorable y su vulnerabilidad va en aumento¹⁷. El informe *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resaltó que a pesar de los avances legislativos para la protección de los migrantes en el país:

“la migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales” ya que “el

¹⁶En él se planteaba que los dos países realizarían una lucha conjunta para la protección de migrantes por medio del procesamiento penal de traficantes y tratantes de personas en la región fronteriza de México resaltando 4 propósitos: garantizar la seguridad y protección al migrante, combate al crimen organizado de traficantes de migrantes y tratantes de personas, evitar la impunidad y, aumentar las acciones correspondientes a seguridad fronteriza. A pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores en su Informe de Rendición de Cuentas del 2006 expone el éxito del Programa durante el sexenio de Vicente Fox y que en el informe del 2007 del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón se destacó su importancia como instrumento clave para la lucha contra el crimen organizado y como modelo para la creación de nuevos programas de cooperación para el combate de tráfico de armas, drogas y lavado de dinero, en los años siguientes paso desapercibido sin tener un control adecuado de recursos y resultados, debido a que las acciones de cooperación que le dieron sustento se adquirieron de manera unilateral, sin que fuera necesaria la suscripción de algún tipo de documento para su instrumentación.

¹⁷De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, se elevó el reporte de plagios de migrantes de 75 en el 2013 a 697 el año siguiente. “Reporta el INM, 697 secuestros de migrantes en 2014; en Tamaulipas, más del 90%”, [en línea], México, *Proceso*, 30 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/411887> [consulta: 31 de julio de 2015].

involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular se explica por los altos beneficios que genera esta en comparación con el bajo nivel de riesgo que implica para estas organizaciones la comisión de delitos en contra de los migrantes”¹⁸.

1.1 Perfil de la víctima

Dada la complejidad del delito, los bajos índices de denuncia, la falta de una metodología adecuada de investigación y las limitaciones institucionales como la falta de capacitación de los funcionarios públicos, ha ocasionado que se vuelva complejo poder determinar un perfil de la víctima, sin embargo a través de varios estudios realizados por agencias internacionales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones autónomas, se han identificado ciertas características que comparten algunas víctimas logrando establecer un probable perfil.

En el *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*¹⁹ elaborado por la UNODC analizó informes realizados por la *Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas* (FEVIMTRA), la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA) y Fundación Camino a Casa, A.C. (FCC), identificó las siguientes características en las víctimas atendidas:

¹⁸Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México* [en línea] México, 2013, pp. 27 y 51, Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf> [consulta: 20 de agosto de 2014].

¹⁹UNODC; *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, [en línea], México, 2013, pp. 61-76, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf [consulta: 20 de febrero de 2015]

- Las principales formas de trata a las que son sometidas las víctimas son la explotación sexual²⁰ y el trabajo forzado²¹.
- El rango de edades se colocó entre los 7 y 25 años.
- Aproximadamente el 90% corresponde a mujeres y el 10% a hombres.
- Se encontraban en situación de pobreza.
- Tenían un bajo nivel de escolaridad o eran analfabetas.
- El promedio de víctimas nacionales fue de 80% y el 20% de extranjeras.
- La mayoría de las víctimas extranjeras provenían de Centroamérica.

Como se puede apreciar estos datos aún dejan un rango muy amplio para poder crear un perfil determinado de la víctima y la falta de datos no permite investigar los perfiles de las víctimas en otras modalidades como es la mendicidad forzada, en donde personas con capacidades diferentes, niños y niñas, adultos mayores, y personas originarias de comunidades indígenas son mayormente explotadas.

1.2 El proceso de la trata de personas

El proceso de la trata de personas lo podemos dividir en 3 etapas: el reclutamiento o enganche, el traslado, y la explotación.

En cada una de estas etapas el papel llevado a cabo por el tratante es cambiante y puede participar una sola persona durante todo el proceso o pueden existir varias personas involucradas, incluidas mujeres, niñas y niños. De acuerdo con el informe *La trata de personas: un reto para México y*

²⁰Principalmente con fines de prostitución ajena y turismo sexual. UNODC, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, op. cit., p. 66.

²¹ Principalmente en el trabajo agrícola, doméstico, en fábricas y en el sector de la construcción, así como en el comercio informal. *Ibíd.* p. 66.

*Centroamérica*²², el rol que juega el tratante se puede desarrollar en diferentes etapas de la cadena de explotación como:

- Reclutador o enganchador: es la persona que hace el primer contacto con la víctima para ganarse su confianza.
- Transportista: persona que establece las negociaciones para asegurar el traslado de la víctima.
- Persona que traslada: investiga los procedimientos de tránsito, sistemas de asilo, y pasos de frontera para poder trasladar a la víctima.
- Receptor o explotador: Persona que recibe a la víctima y la somete a la explotación.
- Falsificadores de documentos: con la ayuda de autoridades migratorias corruptas falsifican los documentos y legitiman los permisos de identidades para el cruce de fronteras.

Aunque se tiene la idea de que el perfil del tratante está representado por un hombre, estudios han demostrado una participación cada vez más activa de las mujeres en alguna parte del proceso debido a que tienden a generar con mayor facilidad espacios de confianza. En la investigación realizada por la OIM acerca de las víctimas asistidas entre 2005 y 2009 por su Misión en México, se detectó que en más del 62% de los casos la figura del tratante estuvo representada por una mujer en alguna de las etapas²³.

1.2.1 Enganche o reclutamiento

²²Global Rights, *et. al.*, *La trata de personas: un reto para México y Centroamérica*, [en línea] Informe presentado a la CIDH de la OEA, Washington, D.C., 2005, p.24, Dirección URL: <http://www.oas.org/atip/Regional%20Reports/Report%20tip%20cidh.pdf> [consultado: 25 de enero de 2015].

²³Le Goff Hélène; Lothar Weiss Thomas, *op. cit.*, p. 87.

El enganche o reclutamiento de las víctimas representa la primera fase del proceso de la trata de personas. En esta fase el tratante es el encargado de identificar a las posibles víctimas aprovechando las condiciones de vulnerabilidad que se presentan. Las formas de enganche identificadas son²⁴:

- Enamoramiento: en este proceso el tratante crea un lazo emocional que es aprovechado para anular la voluntad de la víctima llegando, incluso, al grado de casarse o tener hijos para crear lazos emocionales más fuertes.
- Engaño: puede consistir en una oferta de trabajo, un viaje o alguna oportunidad para conseguir mejores condiciones de vida.
- Captación con ayuda de otras víctimas: En esta etapa pueden participar personas que ya han sido víctimas y al “conocer el negocio” se vuelven potenciales enganchadoras. También esta etapa se puede desarrollar por potenciales víctimas que aún no han entrado en el proceso de explotación como cuando amigos invitan a otros a colaborar en un trabajo o proyecto que resulta ser falso.
- Internet: se desarrolla principalmente a través de las redes sociales en donde el tratante usa el enamoramiento para convencer a su víctima y después poder hacer contacto físico. Este medio resulta muy favorable para el tratante ya que permite el anonimato y de acuerdo con el *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México* “el uso de internet como herramienta de enganche podría no sólo incrementar el potencial de los tratantes para reclutar víctimas sino para expandir la vulnerabilidad a otros grupos socioeconómicos que hasta ahora no han sido tan afectados por este fenómeno delictivo”²⁵.
- Privación de la libertad: se realiza a través del uso de la fuerza. Se aprovecha algún momento donde la víctima se encuentre vulnerable para

²⁴UNODC, *op. cit.*, pp. 118-123.

²⁵*Ibid.*, p. 72.

ser sustraída. En este ámbito podemos incluir el robo o desaparición de niñas y niños que suelen terminar en la venta o adopción ilegal.

- Venta: es llevada a cabo directamente por alguien cercano a la víctima como son los padres o tutores.

1.2.2 Traslado

Después de ser enganchada la víctima se lleva a cabo la segunda fase, el traslado. En este aspecto podemos hablar de dos tipos de trata, la transnacional, que sucede cuando la víctima es explotada en un país diferente al de su origen o residencia, o la nacional, que se refiere a cuando la víctima es explotada dentro de las fronteras del país de origen.

En México se han identificado 47 grupos criminales dedicados a la trata de personas entre los que figuran grupos de la delincuencia organizada como *Los Zetas, Los Rojos, La Familia Michoacana, Guerreros Unidos, Los Templarios* y el *Cártel del Golfo*. Estos grupos se han unido con familias dedicadas a este delito en Tenancingo, Tlaxcala, quienes, se ha identificado tienen conexiones hasta en 17 estados de la república (Sonora, Guerrero, Chiapas, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Quintana Roo, Jalisco, Puebla, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Veracruz, Querétaro, Zacatecas, Nuevo León y Ciudad de México)²⁶.

Los corredores identificados como rutas utilizadas por los tratantes para trasladar a las víctimas son²⁷:

- El corredor que abarca conexiones entre Guerrero, Morelos, Estado de México y Ciudad de México con destino al norte del país y Estados Unidos.

²⁶Raúl Flores, "Se dedican a la trata 47 grupos criminales" periódico Excélsior, año 98, tomo IV, número 35,392, sección "Nacional", México, miércoles 30 de julio, 2014, p. 18.

²⁷*Ibid.*

- El corredor que abarca conexiones entre Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Puebla y Querétaro con destino al norte del país y Estados Unidos.
- El corredor que integran los municipios de Acapulco, Chilpancingo y Taxco, en Guerrero, hacia Jojutla, Xochitepec, Temixco, Jiutepec, Cuernavaca y Totolapan, en Morelos, para conectar con,
- El corredor oriente del Estado de México que conecta desde Amecameca hasta Ecatepec, o Tlaxcala y Puebla.

El corredor de Tlaxcala a Estados Unidos ha sido profundamente investigado debido al alto índice de casos reportados como lugar destino de víctimas y lugar de origen de tratantes, principalmente del municipio de Tenancingo²⁸.

1.2.3 Explotación

La explotación es la última fase de la trata de personas y la finalidad de este delito. En México la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas* (LGPSDEMTP) tipifica como delitos en materia de trata de personas:

- La esclavitud.
- La condición de siervo.
- La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.
- La explotación laboral.

²⁸ En el documental *Trata de Mujeres: De Tenancingo a Nueva York* realizado por Discovery Channel, Juana Camila Rebollar, Titular de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas, declara que aproximadamente el 90% de los tratantes procesados en el Distrito Federal son originarios de Tenancingo. *Trata de mujeres: de Tenancingo a New York* es una producción de Discovery en Español realizada por Pacha Films bajo la supervisión de Michela Giorelli, Luis Del Valle, Irune Ariztoy y el equipo de producción de Discovery Networks Latin America/U.S. Hispanic, transmitido el 8 de diciembre de 2013. Dirección URL: <http://pachafilms.com/content/proyecto.php?id=108>

- El trabajo o servicios forzados.
- La mendicidad forzosa.
- La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas.
- La adopción ilegal de personas menores de dieciocho años.
- El matrimonio forzoso o servil.
- Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos²⁹.
- Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Los delitos en materia de trata de personas que se han identificado con mayor presencia en México son los relacionados con explotación sexual y los trabajos forzados. En menor medida se han identificado los delitos de mendicidad y utilización de menores de dieciocho años en actividades delictivas; esta última se encuentra relacionada directamente con grupos de crimen organizado quienes, por medio de atractivas ofertas, o incluso el rapto, reclutan a menores de edad para participar en diferentes áreas del grupo que pueden ir desde “halcones”, “mulas de droga”, hasta sicarios o secuestradores. De acuerdo con datos de la PGR, la edad de los 3,664 menores detenidos en operativos federales realizados de 2006 a 2010 se colocó entre los 7 y 17 años³⁰.

En el caso de la mendicidad se han identificado, principalmente, la utilización de niños, personas discapacitadas e indígenas para la comisión del delito.

²⁹En mayo de 2013 la Titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) declaró que el tráfico de órganos es “un mito” que se ha construido porque no existe un caso sólido real documentado. Gustavo Castillo García, “Mito, el tráfico de órganos, afirma fiscal contra la trata”, periódico *La Jornada*, año 29, número 10324, sección “Política”, México, sábado 4 de mayo, 2013, p. 11.

³⁰UNDOC, 2013, *op. cit.*, p. 126.

1.2.4 Métodos de control y sometimiento

Aunque muchas de las víctimas de trata son explotadas en lugares públicos en donde están en contacto constante con una gran cantidad de personas, éstas no se atreven a solicitar ayuda ya que son sometidas a una serie de mecanismos de control³¹, como:

- Uso de la violencia o amenaza de violencia física, psicológica y/o sexual.
- Amenaza de ser enviadas a prisión o ser deportadas cuando su situación migratoria es irregular.
- Amenaza de represalias directas, o a sus seres queridos.
- Decomiso o retención de documentos de viaje o identidad, como el pasaporte en el caso de ser personas extranjeras.
- Presión y chantaje por deudas o supuestas deudas contraídas.
- Aislamiento social y lingüístico.
- El suministro de alcohol o drogas, para anular la voluntad de la víctima.
- Exposición y estigmatización. Este recurso es frecuentemente utilizado en víctimas de explotación sexual ya que temen ser rechazadas por su familia o comunidad al haber sido obligadas a trabajar en la prostitución o por haber sido abusadas sexualmente.

1.3 Marco legislativo en materia de trata de personas

El camino para llegar a una legislación que protegiera a las víctimas de las diferentes formas de trata de personas ha sido largo tanto a nivel nacional como nivel internacional, por las diferentes formas en las que se puede presentar no es posible hablar de esta lucha en una sola línea.

³¹María Rita Cornejo Espinoza; "Análisis jurídico comparativo"; La *trata de personas en México. Situaciones presentes y potenciales de mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México, 2009, p. 76.

Para hablar del camino en la lucha contra la trata de personas tendríamos que remontarnos a las luchas antiesclavistas y la Declaración de los Derechos Humanos; los protocolos contra la explotación laboral y trabajos forzados, protocolos para la protección de migrantes, y desde luego los protocolos contra la explotación sexual, entre otros. Por eso el Protocolo de Palermo representó un importante avance en materia de lucha contra la trata de personas pues por primera vez en un documento se contemplaban las medidas para perseguir y sancionar los diversos delitos que conforman la trata de personas y salvaguardar los derechos de las víctimas.

Hablando a nivel nacional, México ratificó una serie de instrumentos internacionales con los que se unía al combate contra el trabajo forzado, la esclavitud y de la trata de personas, hasta que en 2007 emitió la primera ley para el combate y prevención de la trata.

1.3.1 Protocolo de Palermo

El *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* mejor conocido como Protocolo de Palermo, representó a nivel internacional un gran avance en materia legislativa respecto a la trata de personas, debido a que por primera vez se aceptó una definición del tipo penal que incluyó actividades, medios comisivos y fines, además de contemplar medidas para la prevención del delito, protección y asistencia a las víctimas.

El concepto de trata de personas fue adoptado por primera vez en el “Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena” firmado el 2 de diciembre de 1946, aunque aún distaba del significado que actualmente se plasma en el Protocolo. La definición de trata y

los esfuerzos en su combate seguían enfocándose sólo a la prostitución ajena mientras que delitos como la esclavitud y el trabajo forzado se encontraban regulados en otros instrumentos internacionales.

Fue gracias al primer diagnóstico mundial sobre trata de personas, realizado por iniciativa de la Relatora de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer en 1996, que Estados, ONG's y Organismos Internacionales decidieron trabajar de manera conjunta para combatir la trata con un instrumento internacional específico que abarcara las diversas formas en las que este delito se podía presentar. El resultado de este trabajo conjunto fue la firma por parte de 117 países a la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional, llevada a cabo en el año 2000, y sus dos protocolos complementarios entre los cuales se encuentra el Protocolo de Palermo.

El Protocolo de Palermo incitó a los Estados firmantes a crear una legislación en la materia que se ocupara de la persecución y castigo del delito que también contemplara acciones de prevención, asistencia y protección a las víctimas.

En el artículo 3° del Protocolo de Palermo se definió trata de personas como:

“...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los

trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos...³²”.

1.3.2 Antecedentes en México

La lucha contra la trata de personas en México, al igual que en el mundo, ha llevado un largo proceso. Durante gran parte de la historia del país la postura del gobierno hacia la prostitución fue regulatoria, incluso durante la colonia.

En 1776 se publicó un bando virreinal en el que se regulaba el funcionamiento de las “casas públicas” con la finalidad de vigilar el ejercicio de la prostitución³³, a partir de ese momento se expidieron reglamentos que consistían en regular los prostíbulos y el registro de las “mujeres públicas” para poder tener un control sanitario.

En el año de 1926³⁴ fue expedido el último reglamento para el ejercicio de la prostitución y duró vigente casi cuatro años hasta que el 31 de enero de 1940 se publicó en el Diario Oficial el ordenamiento jurídico donde se aprobó la abolición de la reglamentación de la prostitución en el territorio mexicano. El camino abolicionista para prohibir la prostitución comenzó en 1924, durante la Séptima Conferencia Panamericana de la Habana, en la que México se suscribió a una regulación que buscaba abolir la reglamentación y perseguir la prostitución.

A lo largo de varios años México también ratificó y firmó una serie de instrumentos internacionales con los que se unía al combate contra el trabajo forzado, la esclavitud y de la trata de personas, el 12 de diciembre del año 2000

³²Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, op. cit. pp. 44-45.

³³Cero trata; *México contra la trata: Cronología de estrategias legislativas* [en línea]; p. 2; Disponible en: http://cerotrata.org.mx/pdf/mexico_vs_trata.pdf [consultado: 26 de enero de 2015]

³⁴En ese año que se incluyó el delito de lenocinio dentro del Código Penal.

México firma el Protocolo de Palermo, el cual fue aprobado por el senado el 22 de octubre de 2002, publicándose el 2 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. El gobierno ratificó el Protocolo el 4 de marzo de 2003 y entró en vigor en el país el 29 de septiembre del mismo año.

En el 2003, a pesar de haber ratificado el Protocolo de Palermo, el país se encontraba lejos de tener una legislación que combatiera de manera efectiva la trata de personas, debido a esto en el año 2004, las Naciones Unidas colocaron al país en una lista especial de Observación, en la que incluían a todos los Estados que habían ratificado el Protocolo pero que aún no habían llevado a cabo las acciones dictaminadas en él.

El 9 de diciembre de 2004 se presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa de *Ley para prevenir y sancionar la trata de personas*, cuatro años más tarde, el 26 de abril de 2007, se expide la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*; su reglamento se promulgó el 9 de febrero de 2009.

Esta Ley representó un avance importante en materia legislativa dentro del país, pues no sólo se enfocaba en la persecución y sanción del delito, también promovía acciones para la protección y asistencia de víctimas, y la prevención de la trata³⁵.

A pesar del avance logrado con la Ley, aún se requería modificaciones para configurar el delito, particularmente respecto a los medios comisivos y los fines, además de tener como excluyente de responsabilidad el consentimiento de la víctima. Ante la falta de una Ley General, la ley de 2007 otorgaba facultades y competencias para la persecución del delito a cada entidad, esto dio lugar a que la disparidad entre los ordenamientos legales, principalmente en la definición de

³⁵Uno de los mayores éxitos de esta ley fue la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).

conductas, permitiera que los tratantes pudieran evadir la persecución moviéndose de una entidad a otra³⁶.

Las modificaciones realizadas en 2011 a los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución en las que se incluyó la trata de personas en el catálogo de delitos prescritos como de régimen especial, así como la facultad exclusiva del Congreso para legislar en la materia, permitió que se elevara el delito de trata y se abrió el camino para la creación de la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*.

1.3.3 Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas

El 3 de agosto de 2011, los diputados integrantes de la Comisión Especial de Lucha Contra la Trata de Personas presentaron la iniciativa de la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos*, la cual, después de su aprobación por la Cámara de Senadores y la de Diputados, fue publicada el 14 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

En esta ley el delito de trata de personas quedó tipificado en 11 delitos y 25 tipos penales.

Los avances que trajo esta ley fueron:

- Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para combatir la trata de personas.
- Determinación y distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno.

³⁶Elena Azaola, "La trata de personas en México", *Derecho penal y criminalística: XII Jornadas sobre Justicia Penal* [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 20 de octubre de 2012, p. 4. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf> [consulta: 21 de agosto de 2014]

- La homologación de los tipos penales en todo el país de acuerdo con la Ley General.
- Se extendió la protección y asistencia atendiendo tanto a familiares de las víctimas como a testigos.
- La creación de refugios y casas de medio camino para la atención y recuperación de las víctimas.
- Se eliminaron los medios comisivos del tipo penal quedando como agravantes para la sentencia.

Aunque la promulgación de esta ley buscó mejorar los esfuerzos en el combate a la trata, su aplicación y resultados han sido lentos ya que:

- El reglamento de la Ley fue publicado casi un año después de su expedición, el 23 de septiembre de 2013.
- A pesar del alto número de investigaciones abiertas de 2011 a 2013 sólo el 14.7% de los casos terminó en una sentencia condenatoria³⁷.
- Hasta julio de 2014, sólo 9 entidades habían armonizado sus leyes con la Ley General (Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Puebla, Tamaulipas)³⁸.
- El control de los albergues y casas de medio camino se vio limitado ya que la información que se tenía al respecto era insuficiente, debido a que no se conocía con exactitud cuántos son, dónde están, cómo y quién los opera³⁹.

³⁷ Mario Luis Fuentes "Trata de Personas, acciones insuficientes", [en línea], México, *Excélsior*, 22 de julio de 2014, Dirección URL: <http://mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/583-trata-de-personas-acciones-insuficientes>. [consulta: 22 de julio de 2014].

³⁸ Adriana González Veloz, "30 de julio, día mundial contra la trata de personas", [en línea], México, *México Social*, 1 de julio de 2014, Dirección URL <http://www.mexicosocial.org/index.php/colaboradores/colaboraciones-especiales/item/563-30-de-julio-dia-mundial-contra-la-trata-de-personas> [consulta: 1 de julio de 2014].

³⁹*Ibid.*

1.4 Comisión Intersecretarial y el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y asistir a las Víctimas de estos Delitos

En el libro segundo de la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas* se establecen las bases para “la creación de una Comisión Intersecretarial y de un Programa Nacional en materia de trata de personas con el objetivo de impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de la Ley en la materia; inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas implementadas en este ámbito y evaluar, rendir cuentas y transparentar sus acciones sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias”⁴⁰.

De acuerdo con el artículo 85 de la ley, la Comisión se integra por los titulares de:

- I. Secretaría de Gobernación;
- II. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- III. Secretaría de Relaciones Exteriores;
- IV. Secretaría de Seguridad Pública;
- V. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- VI. Secretaría de Salud;
- VII. Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII. Secretaría de Educación Pública;
- IX. Secretaría de Turismo;
- X. Procuraduría General de la República;

⁴⁰ Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*; [en línea], Diario Oficial de la Federación, Primera sección, México, 14 de junio de 2012, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253273&fecha=14/06/2012 [consulta: 25 de julio de 2013].

- XI. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XII. Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito;
- XIII. Instituto Nacional de las Mujeres;
- XIV. Instituto Nacional de Migración, e
- XV. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Además, participan en las reuniones de la Comisión Intersecretarial, con derecho a voz, pero sin voto:

- I. Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, designado por los respectivos Plenos camarales;
- II. Un representante del Poder Judicial de la Federación, designado por el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. Tres Gobernadores, designados por la Conferencia Nacional de Gobernadores;
- IV. Un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados por el Pleno de las propias organizaciones;
- V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- VI. Un representante del Consejo Nacional de Población;
- VII. Tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos;
- VIII. Tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia;
- IX. Un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- X. Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil;
- XI. Tres expertos académicos con conocimiento y trabajo relevante sobre el tema de trata de personas⁴¹.

⁴¹En enero de 2014, la comisión publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Convocatoria para seleccionar tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres personas expertas académicas con conocimiento y trabajo relevante en materia de trata de personas, con la finalidad de integrarse como participantes a la Comisión

Como parte de las labores de la Comisión Intersecretarial, el 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, el cual tiene como objetivos:

1. Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo.
2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas.
3. Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas, y
4. Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas.

Estos objetivos se articulan en 16 estrategias y 79 líneas de acción, y se derivan de los hallazgos obtenidos durante el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Nacional, los cuales son⁴²:

1. Prevención insuficiente para combatir el delito de la trata de personas, derivado del desconocimiento de las causas, factores, consecuencias del delito y sus modalidades por parte de la población; la insuficiente capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención del delito de trata y la falta de especialización que

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" y nuevamente en abril de 2016 publicó una convocatoria para seleccionar un representante de las organizaciones de la sociedad civil y dos personas expertas académicas.

⁴²Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018* [en línea], Diario Oficial de la Federación, Cuarta Sección, México 30 de abril de 2014. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343078&fecha=30/04/2014 [consulta: 25 de agosto de 2014].

se requiere para detectar e identificar la posible comisión de ilícitos; y la falta de coordinación que se requiere para prevenir de manera homologada el delito y sus fines de explotación.

2. Insuficiente atención, protección y asistencia a las víctimas de trata de personas derivado de que las autoridades de los tres órdenes de gobierno no han logrado unificar criterios para garantizar los derechos humanos de la población ni para la atención, protección y asistencia a las víctimas de manera integral.
3. Deficiente procuración, investigación y persecución efectiva de los delitos en materia de trata, derivado de la falta de armonización del tipo penal de trata de personas y sus modalidades; la poca capacitación de las autoridades ministeriales federales, así como de los elementos de la policía; aunado a la desconfianza en las instituciones por parte de las víctimas lo que lleva a un bajo índice de denuncia.
4. Desarticulados sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas, lo que implica que la recopilación de los datos sea deficiente al no existir lineamientos establecidos para homologar la información que permitan una debida cooperación e intercambio de esta, con el objeto de identificar la incidencia delictiva, modalidades, causas, consecuencias y comportamiento delictivo.

1.4.1 Logros del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

El 30 de abril de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia*

de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Desde su publicación, entrada en vigor, hasta la realización de este trabajo se han realizado únicamente dos informes de logros que corresponden a los avances hechos en 2014 y 2015 respectivamente, con relación al cumplimiento de los cuatro objetivos del Programa.

En cumplimiento al objetivo 1 “prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo” en 2014⁴³:

- Se fortaleció el marco normativo de la Comisión Intersecretarial, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial, Lineamientos para la Vigilancia y Monitoreo de Anuncios Clasificados, y el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*,
- Se implementaron acciones de capacitación y difusión a través de 958 eventos entre cursos, conferencias, talleres y foros encaminados a promover el aprendizaje e intercambio de experiencias, consolidar los mecanismos de cooperación y colaboración en materia de trata, así como brindar herramientas que contribuyan a la prevención del delito, beneficiando a 113,377 personas interesadas en el tema, así como a 34,750 servidores públicos, de los cuales 8,923 corresponden al ámbito federal.
- En el marco del Programa Paisano, se editaron 2 millones 400 mil ejemplares de “Guías Paisano ¿Qué es la trata de personas?, Y en dónde se puede denunciar este tipo de actos.”, mismas que fueron distribuidas

⁴³ Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Logros 2014*. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 6. [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-y-asistir-a-las-victimas-de-estos-delitos> [consulta: 22 de marzo de 2017].

en toda la República Mexicana, Estados Unidos de América y Canadá a través de la Red Consular.

- Se implementaron acciones en materia de prevención, capacitación y sensibilización, dirigidas a servidores públicos, estudiantes, maestros, magistrados, jueces, agentes del ministerio público, personal de las instituciones ministeriales y judiciales de las entidades federativas, y población en general impactando a 163,174 personas.
- En coordinación con las entidades federativas, se incrementaron 12 Comisiones, Consejos y/u Organismos interinstitucionales en la materia, para constituir un total de 22 órganos colegiados. Adicionalmente, el 31 de octubre del mismo año, se celebró la primera reunión de Secretarías Técnicas de las Comisiones o Comités Interinstitucionales en materia de Trata de Personas con las 32 entidades federativas, en el marco de los trabajos de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial.

En 2015 respecto al objetivo 1⁴⁴:

- Se implementaron 143 acciones en materia de capacitación a servidores públicos respecto a la trata de personas y sus modalidades, en las que participaron 511 servidores públicos de las Secretarías de Turismo, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores y Salud, así como la CNS, Consejo Nacional de la Población, PGR, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), Instituto Nacional de Migración (INM), e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

⁴⁴ Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Logros 2015*. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 5. [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-y-asistir-a-las-victimas-de-estos-delitos> [consulta: 22 de marzo de 2017].

- Se sensibilizó respecto al tema al público en general con un impacto de 2,368 personas, de las cuales 919 fueron hombres y 1,449 mujeres.
- Se desarrollaron 68 campañas de prevención, con un impacto de 164,589 personas, siendo 12,210 servidores públicos.

En cumplimiento al objetivo 2 “proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas” en 2014⁴⁵:

- Se fortaleció la Red Nacional de Atención a Víctimas (RNAV) mediante la suma de recursos, capacidades humanas y materiales de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil. En 2014 se incorporaron 27 nuevos integrantes, actualmente cuenta con 801 miembros, de los cuales 507 son de la sociedad civil, 281 de instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, y 13 son instituciones internacionales.
- Las Dependencias que conforman la Comisión Intersecretarial llevaron a cabo acciones tendentes a brindar atención integral a las víctimas, comprendiendo los rubros médico, psicológico, social, jurídico y todos aquellos que permitan su pronta y efectiva reintegración social, identificándose en el año 2014 un total de 649 víctimas y 10,472 servicios asistenciales otorgados a nivel nacional.
- Se otorgaron visas de estancia por Razones Humanitarias a 28 víctimas de trata de personas, además de brindar atención en las representaciones consulares de México en el exterior a 271 víctimas de este delito.
- Se elaboró el “Protocolo de Entornos y Movilidad Segura para Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes”, implementado por la Secretaría de Turismo, con el propósito de garantizar la debida protección de los infantes, capacitando a servidores públicos federales y locales en la metodología para implementar programas de prevención contra la trata de personas.

⁴⁵ Secretaría de Gobernación, Logros 2014, *op. cit.* p. 11.

En 2015 respecto al objetivo 2⁴⁶:

- Se aprobaron diversos modelos y protocolos para la atención de víctimas, entre ellos: El Modelo de Atención a Víctimas de Trata de Personas que establece las directrices básicas de la protección y asistencia en México; El Protocolo para el Uso de Procedimientos y Recursos al Rescate, Asistencia, Atención y Protección de Víctimas de Trata de Personas; y Los lineamientos Generales para la Construcción, Operación y Funcionamiento de Albergues Refugios y Casas de Medio Camino.
- La SRE, en mayo de 2015, presentó el Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados, herramienta que permite detectar de manera oportuna, situaciones de riesgo y activar la cadena de protección interinstitucional.
- La CI logró identificar a un total de 407 víctimas de delito de trata de personas, de las cuales se proporcionó 4,594 servicios asistenciales otorgados a nivel nacional, por las instancias encargadas de atender a las víctimas de estos delitos.

En cumplimiento al objetivo 3 “Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas” en 2014 “la Procuraduría General de la República inició 253 averiguaciones previas por delitos de trata de personas, de los cuales fueron emitidas 3 sentencias, por los delitos de pornografía de personas menores de 18 años en sus modalidades de almacenamiento y transmisión”⁴⁷.

Respecto al mismo objetivo, en 2015 “el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, indicó que, en el periodo comprendido del 1 de

⁴⁶ Secretaría de Gobernación, Logros 2015, *op. cit.* p. 8.

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, Logros 2014, *op. cit.* p.14.

enero al 30 de noviembre de 2015, se iniciaron 665 investigaciones ministeriales por el delito de trata de personas”⁴⁸.

En cumplimiento al objetivo 4 “promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas”, en 2014 se formularon los requerimientos para implementar, en el portal del Sistema Nacional de Información, módulos que brindarán la siguiente funcionalidad⁴⁹:

- Módulo de registro de expedientes de casos de trata de personas.
- Módulo de consulta de casos de personas tratadas.
- Módulo de seguimiento.
- Módulo de reportes.

Y se realizó el proyecto para la captura, almacenamiento, procesamiento y explotación de la información sobre la Trata de Personas⁵⁰.

En 2015 “el Sistema Nacional en Materia de Trata de Personas es el primero a nivel mundial, reconocido en foros internacionales como en la Cumbre de Líderes de América del norte”⁵¹.

Aunque los logros presentados en estos dos informes muestran las acciones del gobierno en el cumplimiento del Programa Nacional, estas aún distan de ser las necesarias para cumplir plenamente con el Programa al finalizar el periodo, así lo demuestra el documento *Evaluación del cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*⁵², elaborado por la Cátedra Extraordinaria de Trata de

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, Logros 2015, *op. cit.* p.11.

⁴⁹ Secretaría de Gobernación, Logros 2014, *op. cit.* p.16.

⁵⁰ Secretaría de Gobernación, Logros 2014, *op. cit.* p.16.

⁵¹ Secretaría de Gobernación, Logros 2015. *op. cit.* p.13.

⁵² Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, Universidad Nacional Autónoma de México. *Evaluación del cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Documento adquirido el 14 de septiembre de 2017 a través de la solicitud de transparencia con número de Folio 400221817 por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Personas de la UNAM, como resultado de la firma de un convenio entre la Cátedra y la Secretaría de Gobernación en 2014.

1.4.2 Evaluación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

El artículo 93 de la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos* menciona:

“Las autoridades judiciales y ministeriales darán a conocer a la sociedad los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la evolución nacional y estatal de los delitos previstos en esta Ley, así como su prevención, combate y sanción.

La Comisión Intersecretarial elaborará, con la información que reciba de todas las dependencias participantes de los tres órdenes de gobierno, un informe anual el cual contendrá los resultados obtenidos por el Programa Nacional”⁵³.

La realización de esta evaluación fue realizada por la Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas de la UNAM a través del análisis de la información entregada a la Secretaría de Gobernación por parte de las 14 dependencias correspondientes que forman parte del Programa. Para su análisis, los datos obtenidos se clasificaron en ⁵⁴:

1. Acciones reportadas para dar cumplimiento a los indicadores establecidos por cada uno de los Objetivos del Programa Nacional, y

⁵³ Secretaría de Gobernación, LGPSEDMTP, *op. cit.*, Artículo 93, Capítulo II “Del Programa Nacional”.

⁵⁴ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 13.

2. Acciones reportadas que contribuyen a dar cumplimiento a las líneas de acción sobre las que no hay indicadores que fueron agrupadas en categorías por tipo de acción desplegada.

Como primer apunte para la evaluación del Programa, el documento resalta que “el diseño de este Programa fue limitado tanto en las tareas conferidas como en los resultados que les exige para evaluar su cumplimiento”⁵⁵ ya que⁵⁶:

1. No consideró mecanismos de seguimiento ni evaluación a estrategias y líneas de acción en específico.
2. La responsabilidad del cumplimiento se confiere sólo a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
3. Su evaluación está limitada a tres tipos de acción a realizarse en el marco de la actuación de la Administración Pública Federal. (Capacitación de las y los servidores públicos; aumento en el número de consignaciones de PGR; generación de un Sistema de Información.)
4. No cuenta con recursos específicamente etiquetados en el Presupuesto de Egreso de la Federación para su cumplimiento.

La siguiente información corresponde a las conclusiones obtenidas de la evaluación en el cumplimiento de los 4 objetivos del Programa, que habrían de concretarse con la puesta en marcha de 16 estrategias, a desplegarse en 79 líneas acción.

Es importante recalcar que hasta el momento en que se realizó este trabajo la Secretaría de Gobernación sólo ha presentado los informes de avances correspondientes a los años 2014 y 2015, y sólo se ha realizado una evaluación que corresponde a las actividades realizadas hasta 2014.

⁵⁵ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 26

⁵⁶ *Ibid.*, página 26.

Evaluación Objetivo 1: “Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo”

El indicador para verificar el cumplimiento de este objetivo es el porcentaje de servidores públicos capacitados y se estableció como meta capacitar al 6% de los funcionarios registrados en la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el Programa Nacional 2014-2018 el número de servidores públicos registrados es de 1,546,534, este número se mantendrá como una constante al 2018⁵⁷ para medir el cumplimiento del objetivo, lo cual implica que se tendría que capacitar a 92,792 trabajadores.

Para calcular el avance el Programa establece la fórmula⁵⁸:

$$PSPC = \frac{SPC}{TSP} * 100$$

Haciendo uso de la fórmula y de los datos proporcionados por las instituciones tenemos que para 2014 se habían capacitado un total de 16,042 funcionarios públicos a lo largo de tres años, lo cual corresponde al 1.02% del total a alcanzar⁵⁹, esto denota que el avance no es una cifra representativa respecto del total que se requiere para cumplir con la meta estimada⁶⁰. Además de que el número reportado es bajo no se tiene la certeza de que este número corresponda a una cifra real de servidores capacitados debido a que:

1. No fue posible contabilizar el número real de personas capacitadas ya que las dependencias sólo hacen referencia al número de cursos/talleres/capacitaciones que se impartieron.
2. En algunos casos, las dependencias o entidades reportaron el número de servidores públicos capacitados conforme se les solicitó en el instrumento de recolección de datos, sin embargo, había talleres que no se estaban

⁵⁷ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 30.

⁵⁸ PSPC= Porcentaje de servidores/as públicos/as capacitados/as; SPC= Servidores/as públicos/as capacitados/as en materia de trata de personas; TSP = Total de servidores públicos de la APF; Cátedra, evaluación, página 28.

⁵⁹ *Ibid.*, página 30.

⁶⁰ *Ibid.*, página 30.

contabilizando, lo que subvalora la información del número de personas reportadas.

3. Se reportaron capacitaciones que estaban dirigidas a diversos públicos sin distinguir cuántos de éstos eran servidores públicos, y cuántos eran público en general.
4. Los indicadores no permiten obtener información puntual para todos los casos como:
 - a) Fecha
 - b) Curso (Nombre del curso/taller o del evento de capacitación)
 - c) Número de eventos
 - d) Lugar dónde se lleva a cabo la capacitación
 - e) Público al que se dirige (servidores públicos/público en general)
 - f) Objetivo
 - g) Contenido Temático
 - h) Institución o instancia que imparte la capacitación.
 - i) Duración
 - j) Cuántos servidores públicos eran mujeres y cuántos eran hombres.
 - k) Cargo o puesto que se desempeña en el servicio público
5. Las capacitaciones realizadas no correspondían, en algunos casos, al tema de la trata de personas o de los delitos en la materia⁶¹.

Además de las capacitaciones, dentro de las líneas de acción para el cumplimiento del objetivo 1, se establece que se deben de generar lineamientos y esquemas relativos a la capacitación de servidores públicos, pero al reportarlas sólo una de las instancias, INACIPE, adjuntó el temario de dichas capacitaciones⁶² por lo cual se desconoce la manera en que la temática fue

⁶¹ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 39-41.

⁶² *Ibid.*, página 37.

abordada en los demás talleres o si se daba o no cumplimiento a las líneas de acción.

Sin duda una de las principales problemáticas para la evaluación del programa fue la deficiencia o inexistencia de indicadores que pudieran recolectar la información y reportar el avance en el cumplimiento de los objetivos. Esto ocasionó que actividades fueran reportadas al mismo tiempo en el cumplimiento de más de una línea de acción, que incluso forman parte de otros objetivos⁶³, o que se reportaran capacitaciones o acciones que no son necesariamente materia del Programa Nacional⁶⁴.

Evaluación Objetivo 2 “Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas”

El indicador que permite conocer el cumplimiento del objetivo es el número de protocolos para la atención y protección a las víctimas. Dentro del programa se estableció una fórmula⁶⁵ que permitiera medir este avance sin embargo “no hay ninguna acción reportada por la Secretaría de Gobernación que permita tener conocimiento sobre los Protocolos que existen en cada entidad federativa”⁶⁶.

Otra limitante para su evaluación es que el “Programa Nacional no incluyó alguna línea de acción que reportara la atención que reciben las víctimas por parte de las autoridades que tienen bajo su responsabilidad su protección, atención o asistencia”⁶⁷.

Referente al reporte de las víctimas de trata y la atención brindada a las mismas, no existe un instrumento que permita la recolección de información de

⁶³ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 38.

⁶⁴ *Ibid.*, página 42.

⁶⁵ $PEFPAV = (EFAV/TEF) \times 100$. Donde:

PEFPAV= Porcentaje de entidades federativas que cuentan con un Protocolo de Atención a Víctimas de Trata.

EFAV= Entidades federativas con Protocolo de Atención a Víctimas de Trata.

TEF= Total de entidades federativas.

Ibid., página 43.

⁶⁶ *Ibid.*, página 43.

⁶⁷ *Ibid.*, página 44.

manera adecuada u homologada⁶⁸ entre las instituciones, en ocasiones la información reportada corresponde a datos que no son materia del Programa Nacional⁶⁹ que incluso llegan a no ser casos de trata, no se especifica la conducta delictiva y se maneja solo como víctima de trata de personas⁷⁰.

La falta de un protocolo o instrumento que permita reportar a las víctimas de trata ocasiona que se tenga un “número limitado de personas atendidas en relación con la magnitud del problema a nivel mundial que se reporta en los Reportes, Informes y Diagnósticos nacionales e internacionales”⁷¹, que no se pueda recolectar información sobre el perfil de las víctimas lo cual ocasiona que las investigaciones generadas sean limitadas, ocasionando que las políticas públicas y protocolos respecto a la materia no sean los adecuados.

Evaluación Objetivo 3 “Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas”

Para medir el avance del objetivo 3 se estableció como indicador el número de consignaciones reportadas por la PGR. Se estableció como meta para el 2018 tener un avance del 23%, esta cifra implica la primera problemática con la evaluación de este punto ya que, de acuerdo con la evaluación realizada por la Cátedra:

1. “No hay una razón que sustente que la meta deba ser del 23%. Sobre todo, si se considera que se está reportando, teniendo como referente las averiguaciones iniciadas respecto de averiguaciones consignadas.

⁶⁸ Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 50.

⁶⁹ *Ibid.*, página 51.

⁷⁰ *Ibid.*, página 49.

⁷¹ *Ibid.*, página 50.

2. El impacto en la fortaleza de las investigaciones debería de considerar también el número de averiguaciones consignadas respecto del número de sentencias condenatorias obtenidas⁷².

La Cátedra también resalta que la información entregada por la PGR debería especificar conforme a qué tipos penales se inició la averiguación previa tomando en cuenta que de acuerdo a la LGPSEDMTP están establecidos 25 tipos penales con relación al delito de trata de personas, que además está compuesto por siete conductas (enganche, transporte, transfiera, retenga, reciba, acoja o entregue)⁷³.

La evaluación de la Catedra apunta que:

1. Las acciones reportadas por la PGR responden a lo establecido en el indicador del Programa Nacional (lo que no sucede con otros objetivos).
2. Es una constante en el Programa referirse básicamente al delito de la trata de personas, no a todas las conductas delictivas en la materia. Con ello se está dejando de lado que la ley general vigente sanciona los delitos en materia de trata, y que sobre estos debe existir información que permita dimensionar la complejidad del fenómeno de la trata de personas.
3. Lo anterior va de la mano con las problemáticas existentes para detectar a las víctimas y definir su perfil, conforme a lo observado en la revisión de las acciones que tendrían que dar cumplimiento al Objetivo 2 del Programa Nacional.

Se podría concluir que hay un cumplimiento del objetivo por parte de la PGR pero la información que presenta no sirve con fines de investigación y conocimiento del problema ya que los reportes entregados no profundizan en

⁷² Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, *op. cit.*, página 54.

⁷³ *Ibid.*, página 54.

datos que permitan establecer un perfil, no solo de la víctima, también del presunto delincuente, ni tampoco en las conductas delictivas perseguidas.

Evaluación Objetivo 4 “Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas”, en 2014:

El Programa establece como indicador “el porcentaje de avance en el diseño e implementación del sistema informático para integrar datos asociados a la trata de personas que habrá de estar listo para 2018”.

Hasta el momento que se realizó esta investigación no hay información que pueda contribuir a observar cumplimiento de este objetivo.

1.5 El rumbo de México ante la trata de personas

En México se han puesto en marcha propuestas para combatir la trata de personas en su territorio, tales como la *Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos*, la creación de la Comisión Intersecretarial, la Fiscalía Especializada para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas y el Programa Nacional, sin embargo, de acuerdo con el *Trafficking in Persons Report*, sus esfuerzos se han visto sesgados debido a⁷⁴:

- La incapacidad del gobierno para aplicar estas iniciativas en su totalidad derivado de la participación de funcionarios públicos en las redes de trata;
- La aplicación desigual de la ley que va de la mano con la falta de capacitación de los funcionarios, que al desconocerla no la llevan a cabo como se dicta;

⁷⁴Department of State, *Trafficking in Persons Report*, United States of America, [en línea] 2015. Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/> [consulta: 29 de agosto de 2015]

- La falta de información necesaria para crear una base de datos sobre las víctimas, los delincuentes y la persecución del delito, información que se requiere para sustentar la base de las investigaciones que permitan conocer el desarrollo de la trata de personas a nivel nacional;
- La poca coordinación entre los distintos niveles de gobierno;
- Los esfuerzos enfocados en combatir únicamente la trata con fines de explotación sexual ocasionando que no se lleven a cabo acciones para combatir los otros delitos como es la explotación laboral o trabajo forzado;
- El casi nulo financiamiento para los albergues y servicios especializados de atención a las víctimas dejándolas en condiciones de vulnerabilidad propiciando que vuelvan a caer en las garras de este delito; y
- La falta de fondos destinados para llevar a cabo el Programa Nacional presentado por la Comisión Intersecretarial.

En México falta mucho por hacer en materia de trata de personas, pero particularmente se requiere de un programa que coadyuve a coordinar esfuerzos, evite su dispersión, y sea cimiento para todos los proyectos necesarios en el combate a este delito. La adopción de *La Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas* puede fungir como la base que se requiere dentro del país para fortalecer las capacidades de implementación y evaluación del Plan Nacional logrando así poder solventar las deficiencias existentes en el combate a este delito en el territorio mexicano.

Capítulo dos

2. Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas

“La esclavitud es hija de tinieblas,
un pueblo ignorante es instrumento
ciego de su propia destrucción.”

(Simón Bolívar)

En marzo de 2007 fue puesta en marcha la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas* (UN.GIFT por sus siglas en inglés), iniciativa multi-agencia que a través de su secretaría y las organizaciones miembros⁷⁵, busca mejorar la lucha mundial contra la trata, reduciendo la duplicación de esfuerzos y optimizando el uso de los recursos.

Esta iniciativa fue el resultado de reconocer a la trata de personas como un problema que necesitaba ser atendido desde diferentes cuestiones sociales que van desde la migración y la violencia de género hasta la protección de la infancia, para ello el objetivo estratégico de UN.GIFT es fortalecer la capacidad de los actores estatales y no estatales a través del aumento de información

⁷⁵El Comité Directivo está integrado por representantes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Diván del Príncipe Heredero de Abu Dhabi.

acerca de la trata de personas por medio de una alianza para llevar acciones conjuntas contra este delito⁷⁶ sustentándose bajo diez principios rectores⁷⁷,

1. UN.GIFT será más que la suma de sus partes.
2. Funcionará como un mecanismo interinstitucional.
3. Mantendrá un enfoque basado en los derechos.
4. Será un recurso para el sector de lucha contra la trata.
5. Se basará en el conocimiento acumulado obtenido de las intervenciones pasadas y presentes de la trata.
6. Apoyará la aplicación efectiva del Protocolo de Palermo.
7. Trabjará para fortalecer las políticas, estrategias, planes y estructuras.
8. Dará prioridad a las actividades con impacto duradero.
9. Evaluará el impacto y los resultados de sus actividades.
10. Luchará por la excelencia técnica y relevancia.

2.1 Descripción del programa

Para llevar a cabo para el cumplimiento de su objetivo, UN.GIFT se guía a través de tres estrategias:

- I. Gestión del Conocimiento.
- II. Apoyo e Intervenciones Estratégicas.
- III. Establecer un Diálogo Global.

⁷⁶United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, *Draft Strategic Plan: The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) 2011-2015*, [en línea], 2011, p. 4, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/commissions/FINGOV/Background_Documentation_2009-2011/Agenda_Item_3/Revised-UN-GIFT_draft-strategic-plan.pdf [consulta: 12 de agosto de 2014].

⁷⁷*Idem.*, p. 4.

Por medio de estos tres puntos la Iniciativa Mundial busca consolidar la lucha contra la trata de personas atendiendo los puntos más débiles que enfrentan diversas instituciones.

2.1.1 Gestión del Conocimiento

La falta de información acerca de la trata de personas ha representado uno de los principales obstáculos para poder hacerle frente; al carecer de una base de información que permita comprender el problema se disminuye la capacidad de los gobiernos para crear políticas públicas adecuadas que puedan combatir este delito.

A manera de resolver este problema UN.GIFT ha buscado enfocar sus esfuerzos en la creación de una base que permita la recopilación y el análisis de datos, así como la elaboración de actividades conjuntas de investigación a nivel mundial para poder aumentar la comprensión de la trata⁷⁸.

El objetivo de UN.GIFT no es la creación de nuevos materiales de investigación, si no “la consolidación, reconocimiento y, si es necesario, el apoyo a la mejora de los recursos existentes a través del Centro de Conocimientos”⁷⁹, por medio de una evaluación a los documentos que permita detectar los vacíos existentes, las necesidades de investigación, la calidad de los datos e información disponible. Para garantizar la calidad de las investigaciones realizadas por UN.GIFT, se recurrirá al apoyo de las distintas agencias miembro de la Iniciativa que sean expertos en el tema.

La meta a largo plazo del Centro de Conocimientos es maximizar el acceso de los investigadores a documentos de distintas áreas a través de portales de internet.

⁷⁸*Iniciativa Mundial para Luchar contra la Trata de Personas. Informe del Director Ejecutivo*, E/CN.15/2008/10, 1 de febrero de 2008. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/E-CN-15-2008-10-S.pdf>

⁷⁹UN.GIFT, *op. cit.*, p. 24.

Uno de los principales puntos para la consolidación de la gestión de conocimiento es el seguimiento y evaluación de las prácticas llevadas a cabo ya que “aunque muchos programas y actividades de lucha contra la trata se han traducido en un cambio positivo, su impacto global real ha sido imposible de cuantificar”⁸⁰. Esto permitirá hacer una recopilación de logros facilitando el acceso a mejores prácticas que sirvan de ejemplos para que otros miembros del programa puedan llevarlas a cabo.

2.1.2 Apoyo e Intervenciones Estratégicas

Una vez consolidado el Centro de Conocimientos, la siguiente línea de acción es el desarrollo de *Apoyo e Intervenciones Estratégicas*, con el objetivo de “apoyar la coherencia y la aplicación de respuestas eficaces contra la trata en todo el sector y a todos los niveles”⁸¹ sustentadas en una base de conocimientos sólidos.

El apoyo brindado por los miembros de UN.GIFT tendrá como eje una lista de verificación conjunta tanto de evaluación como monitoreo, esta lista estará diseñada de acuerdo al Plan de Acción Mundial y a los objetivos de la propuesta a desarrollar. La lista identificará las debilidades de los proyectos presentados y dará seguimiento de estos para apoyarlos “en el desarrollo de planes claros, manejables y mensurables para dirigir sus actividades de lucha contra la trata”⁸². Además del apoyo estratégico la Iniciativa también tendrá un fondo dirigido a las evaluaciones de necesidades, elaboración de documentos conjuntos y, en algunos casos, la ejecución de las fases iniciales de los programas.

Para reforzar la creación de iniciativas las organizaciones miembros de UN.GIFT, también “emprenderán proyectos que serán específicos de un sector o

⁸⁰UN.GIFT, *op. cit.*, p. 15

⁸¹*Ibid.*, p.5.

⁸²*Ibid.*, p.28.

tema dentro de la respuesta global a la trata de personas” con la meta de que sirvan como programas piloto para su replicación o ampliación.

2.1.3 Diálogo Global

Uno de los principales ejes para el establecimiento de la Iniciativa Mundial es “abrir los canales de diálogo con las víctimas y sobrevivientes, organizaciones internacionales y no gubernamentales, organizaciones de trabajadores y de empleadores y el sector privado, con la meta de que cada vez un sector más amplio de la población esté informado acerca de la trata de personas”⁸³.

Para poder establecer los canales de diálogo global, UN.GIFT creará una plataforma a través de la cual se le dará voz a sobrevivientes, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos de trabajadores, iniciativa privada y sociedad civil, a través de procedimientos de consulta que permita recoger la experiencia de cada miembro, informar a un mayor porcentaje de la población y crear mejores estrategias de acción.

En su labor conjunta con la sociedad civil, la Iniciativa aprovechará los conocimientos, la experiencia y visión que tanto las ONG como otros actores de la sociedad civil pueden aportar al discurso global, facilitando su participación en los ámbitos políticos.

2.2 Metas alcanzadas por UN.GIFT

A más de 10 años de iniciar su gestión, UN.GIFT ha alcanzado varios logros causando que sea ampliamente reconocida a nivel internacional adquiriendo un alto nivel de credibilidad, vista como una iniciativa potencialmente crucial contra la trata de personas dado su alcance global⁸⁴.

⁸³UN.GIFT, *op. cit.*, p.5.

⁸⁴*Ibid.*, 12.

Uno de los eventos más importantes organizado por UN.GIFT fue el *Foro de Viena para la Lucha contra la Trata de Personas*, que se celebró del 13 al 15 febrero de 2008. El evento contó con la participación de representantes de los Estados miembros, Entidades de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, la comunidad empresarial, académicos y miembros de la sociedad civil.

El foro ofreció un espacio donde se dio una visión global de la trata de personas con el objetivo de aumentar la cooperación entre los asistentes y de esta manera mejorar la lucha contra este delito a través de compartir las mejores prácticas llevadas a cabo por los gobiernos e instituciones. El resultado del foro fue la creación de una plataforma de acción coordinada para el combate de la trata de personas.

Dentro de su objetivo de Desarrollo del Conocimiento, UN.GIFT se ha dado a la tarea de recopilar datos globales que cubren 155 países, la información obtenida fue compilada en el Informe Mundial sobre la Trata de Personas, publicado en 2009.

En su catálogo de publicaciones se puede encontrar material para capacitación de profesionales, como:

- Combating Forced Labour: A Handbook for Employers and Business (OIT);
- Guiding Principles on Memoranda of Understanding between Key Stakeholders and Law Enforcement Agencies on Counter-Trafficking Cooperation (OIM);
- Caring for Trafficked Persons: Guidance for Health Providers (OIM);
- Training Manual to Fight Trafficking in Children for Labour, Sexual and Other Forms of Exploitation (OIT-UNICEF);
- Model Law against Trafficking in Persons (ONUDD);
- Anti-Human Trafficking Manual for Criminal Justice Practitioners (ONUDD);
- First Aid Kit for use by Law Enforcement First Responders (ONUDD);

- Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime (OSCE);
- Handbook for Parliamentarians (ONUDD);
- Human Trafficking and Business: Good Practices to Prevent and Combat Human Trafficking (OIM, OIT, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas);
- Human Trafficking and Business: an eLearning Course (Microsoft, End Human Trafficking Now!).

Estas publicaciones, al igual que las que ha ido recopilando de otras organizaciones, se encuentran disponibles en su plataforma *UN.GIFT Knowledge Hub*, la cual, de acuerdo al *Draft Strategic Plan: The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* ha sido clasificada entre los 10 mejores recursos virtuales en la trata de personas en todo el mundo, con un promedio de 14.000 visitantes únicos mensuales⁸⁵.

Dentro del desarrollo de trabajo conjunto, UN.GIFT ha creado tres programas integrales de apoyo contra la trata para gobiernos en América Latina, Europa Sudoriental y África Oriental; tres programas conjuntos menores de formulación para el sur de Asia, África del Norte y Asia Central; más de 10 asociaciones estratégicas establecidas con empresas del sector privado (como Qatar Airways, Microsoft, y Hoteles Hilton) con diferentes objetivos, entre ellos, difundir información sobre la trata entre clientes y capacitar al personal de la empresa.

Dentro de la estrategia para el empoderamiento de la Sociedad Civil y apoyo a las víctimas creo el Fondo de Pequeñas Donaciones, con el objetivo de apoyar a los proveedores de servicios para víctimas. Se presentaron más de 800 registros y más de 400 solicitudes de 76 países; 12 iniciativas de la sociedad civil fueron seleccionadas para ser acreedoras al fondo.

⁸⁵UN.GIFT, *op. cit.*, p.5.

Por último, la creación de VITA, un sistema de asistencia en traducción que fue desarrollado para facilitar la comunicación entre víctimas y personal a cargo de brindarles atención en caso de no hablar el mismo idioma. Este programa se encuentra disponible en 40 idiomas.

La serie de logros obtenidos a lo largo de estos años ha permitido que el Comité Directivo de UN.GIFT afirme que la Iniciativa “se encuentra ahora en una posición fuerte para llevar adelante sus respuestas estratégicas contra la trata para la siguiente generación”⁸⁶.

2.3 UN. GIFT en México

En México se han realizado dos actividades de capacitación en colaboración con UN.GIFT.

En octubre de 2010 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y UN.GIFT llevaron a cabo módulos de capacitación dirigido a 40 funcionarios entre los cuales se encontraban personal de la Suprema Corte de Justicia, Procuraduría de Justicia, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁸⁷, estas capacitaciones fueron realizados por miembros de la UNICEF, ACNUR y UNDOC.

También durante el 2010, se organizó la campaña "Corazón Azul contra la Trata de Personas", cuyo objetivo fue visibilizar la lucha contra la trata,

⁸⁶ UN.GIFT, *op. cit.*, p.12.

⁸⁷ s/a, “UN.GIFT offers training for Public Prosecutors in Mexico”, [en línea], United Nations Office on Drugs and Crime, 30 de octubre de 2010, Dirección URL: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/en/webstories/2010/oct30_ungift.html [consulta: 18 de febrero de 2015].

obteniendo como resultado la capacitación de 53,718 personas en zonas vulnerables ante este delito⁸⁸.

Tres años más tarde, en enero de 2014, el Departamento de Estado estadounidense, la Embajada de Estados Unidos en México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito organizaron en el estado de Tlaxcala el TechCamp México. Este campamento fue dirigido a ONG's enfocadas en la protección y asistencia a víctimas, y prevención de la trata de personas. El objetivo del taller fue brindar herramientas y conocimientos en tecnología a las ONG para romper la brecha tecnológica a la que se enfrentaban algunas organizaciones con la visión de, en algún futuro, convocar, conectar y colaborar en el desarrollo de mejores prácticas para desarrollar las capacidades de las ONG mediante el intercambio de información⁸⁹.

Estas acciones sirven como antecedente del interés, tanto del gobierno mexicano como de la sociedad civil, de colaborar con UN.GIFT, lo cual abre una puerta para el desarrollo de la estrategia de comunicación que busca esta tesina para la mejora en el Programa Nacional de lucha contra la trata de personas.

⁸⁸Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*

⁸⁹Lee, Abraham, "TechCamp Mexico: Fighting Modern Slavery Through Technology", [en línea], U.S. Department of State, Official Blog, 3 de enero de 2014, Dirección URL: <http://2007-2017-blogs.state.gov/stories/2014/01/03/techcamp-mexico-fighting-modern-slavery-through-technology.html> [consulta: 18 de febrero de 2015].

Capítulo tres

Para el desarrollo de la campaña planteada en este trabajo se utilizó como base la teoría propuesta por Philip Kotler y Eduardo L. Roberto en su libro “Mercadotecnia Social. Estrategias para cambiar el comportamiento público” enfocada en el desarrollo de campañas sociales.

Kotler y L. Roberto mencionan que una campaña social o campaña de cambio social es “un esfuerzo organizado conducido por un grupo (agente de cambio) que pretende convencer a otros (los destinatarios) de que acepten, modifiquen o abandonen determinadas ideas, actitudes, prácticas y conducta”⁹⁰.

Al igual que en las campañas comerciales, las campañas del tipo social hacen uso de los principios y técnicas usadas en la mercadotecnia comercial pero encaminados al apoyo de una causa, idea o conductas sociales⁹¹.

La diferencia entre las campañas comerciales y las del tipo social recae en el “producto”, mientras que en las comerciales es un objeto tangible en las sociales suelen ser ideas (creencia, actitud, valor) o prácticas (acto, conducta) y en ciertos casos involucra productos tangibles, como podría ser el uso del cinturón de seguridad⁹². La naturaleza del “producto” abordado de este trabajo es la razón de que se eligiera la mercadotecnia social, en este caso el producto es una conducta la cual se determinó como “adoptar la Iniciativa de la ONU para fortalecer el Plan Nacional”.

A lo largo de este capítulo se utilizarán términos de mercadotecnia, por lo tanto, para ayudar al lector a familiarizarse con estos términos se hará una breve descripción de estos.

⁹⁰ Philip Kotler; Eduardo L. Roberto, *Mercadotecnia social*, 2da impresión, México, Editorial Diana, 1993, pág. 18.

⁹¹ Philip Kotler; Eduardo L. Roberto, *op. cit.*, pág. 33.

⁹² *Idem.*, pág. 34.

Plan de mercadotecnia social

El plan de mercadotecnia social establece las normas para llevar a cabo una campaña y evaluar sus resultados⁹³. El plan de mercadotecnia social consta de: resumen ejecutivo, evaluación de la situación actual de mercadotecnia social, identificación de oportunidades y amenazas, objetivos del producto social, propuesta de estrategia de mercadotecnia social, programas de acción, presupuestos y controles⁹⁴.

Análisis del medio ambiente

Es el proceso de analizar el contexto que rodea a la campaña⁹⁵. En el caso de este trabajo se analizó la situación que se vive en México respecto a la trata de personas, presencia del delito en el país, acciones tomadas para su prevención, combate y resultados obtenidos.

Perfil del destinatario

El objetivo principal de una campaña siempre será el grupo de destinatarios. Para planificar la campaña el mercadólogo debe segmentar a la población que puede ser su público objetivo para así poder adaptar y estructurar la campaña conforme a las necesidades de cada segmento particular de la población elegida⁹⁶. En el caso de este trabajo se definieron como público objetivo: gobierno (federal, estatal y local), sociedad civil organizada e instituciones académicas.

⁹³ Philip Kotler; Eduardo L. Roberto, *op. cit.*, pág. 271.

⁹⁴ *Idem.*, pág. 272.

⁹⁵ *Idem.*, pág. 47.

⁹⁶ *Idem.*, pág. 35.

Revisión del Producto social

El éxito de una campaña recaerá en tener un producto que satisfaga una necesidad o diseñar un producto mejor a los ya existentes⁹⁷. En la revisión se realiza un inventario del desempeño del producto social, su impacto en los destinatarios, y analiza las necesidades de cada segmento que el producto debe satisfacer⁹⁸.

Oportunidades y amenazas

La evaluación de oportunidades y amenazas permite aprovechar las oportunidades más altas, descartar las más bajas y crear programas de contingencia ante posibles amenazas. La evaluación de estas dos permite plantear una prueba preliminar de las capacidades y recursos de la campaña⁹⁹.

Objetivos

Un objetivo es lo equivalente a la respuesta que se espera obtener del público al que va dirigida la campaña cumpliendo con dos puntos, ser medible y alcanzable. Los objetivos se determinan a través del análisis de la situación de mercadotecnia social, perfil del destinatario e identificación de oportunidades y amenazas¹⁰⁰.

Estrategia de mercadotecnia social

Es la “combinación de métodos y herramientas a través de las cuales la campaña pretende alcanzar sus objetivos”¹⁰¹: La estrategia de mercadotecnia consta de tres componentes¹⁰²:

⁹⁷ Philip Kotler; Eduardo L. Roberto, *op. cit.*, pág. 36.

⁹⁸ *Idem.*, pág. 272.

⁹⁹ *Idem.*, pág. 272.

¹⁰⁰ *Idem.*, pág. 273.

¹⁰¹ *Idem.*, pág. 273.

¹⁰² *Idem.*, pág. 274.

1. Segmentación de destinatarios: Se establecen los segmentos y la estrategia que se desarrollará para la adopción del producto por parte de cada uno.
2. Combinación de mercadotecnia: Es la combinación de las estrategias diseñadas para cada segmento, las cuales en conjunto deben dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la campaña.
3. Presupuesto de mercadotecnia social: Establece el presupuesto asignado a cada fase de la campaña.

Programas de acción

En esta parte las estrategias se convierten en programas de acción específicos. Para establecerse se responde cuatro preguntas: ¿qué se hará? ¿cuándo? ¿quién lo hará? ¿cuánto costará? Las respuestas a estas preguntas establecerán actividades específicas que lleven al cumplimiento de los objetivos establecidos en la campaña¹⁰³.

¹⁰³ Philip Kotler; Eduardo L. Roberto, *op. cit.*, pág. 274.

3. Plan de mercadotecnia social para la adopción de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas

“México carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances del delito de la trata de personas en México”

(CNDH-CEIDAS)

El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018 elaborado por la *Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, busca atender las necesidades que el país tiene en relación con el tema de trata; dos de sus líneas de acción son la colaboración interinstitucional y el intercambio de información entre distintas instancias para la creación de proyectos que ayuden a prevenir y combatir la trata de personas.

A través de la siguiente propuesta de campaña se desarrolla una estrategia de relaciones públicas que tiene como objetivo dar a conocer la adopción de la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la trata de Personas* (UN.GIFT) por parte de la Comisión Intersecretarial, buscando con su adopción mejorar las acciones de combate y prevención de la trata de personas y la atención y asistencia a las víctimas de este delito en el país.

El enfoque de esta estrategia se ha desarrollado a través de reconocer que en México no se han obtenido los resultados esperados en el combate y

prevención de la trata de personas, principalmente, por la falta de conocimiento del tema, lo que ocasiona que no se desarrollen políticas públicas adecuadas contribuyendo a que las estrategias diseñadas para su prevención y persecución no sean eficaces.

La falta de conocimiento e información acerca del tema se debe a tres causas: el restringido acceso e intercambio de información; la deficiente colaboración interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno; y la poca colaboración del gobierno tanto con instituciones académicas como con organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁴.

Para resolver estos problemas la Iniciativa de las Naciones Unidas tiene como principales objetivos: incrementar el conocimiento y conciencia sobre la trata de personas, fortalecer las capacidades tanto de actores estatales como de no estatales, y fomentar alianzas para la acción conjunta contra la trata, ofreciendo apoyo interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno, así como proyectos específicos centrados en la participación de UN.GIFT con la sociedad civil, sector empresarial e instituciones académicas.

3.1 Análisis del medio ambiente

¹⁰⁴“No existen programas o mecanismos articulados que permitan incentivar de manera directa la participación y colaboración de la sociedad civil, academia, así como organismos no gubernamentales para promover, fomentar e intensificar la lucha de trata de personas...de igual manera, los servidores públicos que integran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, aún no cuentan con la debida coordinación interinstitucional y colaboración que se requiere para prevenir de manera homologada el delito de trata de personas y sus fines de explotación, por un débil impulso de intercambio de información y desarrollo de proyectos en común encaminados a disminuir el número de víctimas de trata de personas.” Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Cuarta Sección, México, 30 de abril de 2014, pág. 12, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343078&fecha=30/04/2014 [consulta: 25 de agosto de 2014].

3.1.1 Contexto social

A partir de la adopción del *Protocolo de Palermo* por México en el año 2000 y su ratificación en 2003, se inició la creación de normas que pudieran hacer frente al delito de la trata de personas en el país y poder brindar asistencia y protección a las víctimas. El resultado de este esfuerzo fue la promulgación en 2007 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, con esta ley se logró avanzar en materia de combate y prevención de la trata, escalando en el 2008 en el *Trafficking in Person Report* (TIP Report) de la *Lista de Vigilancia del Nivel 2 al Nivel 2*¹⁰⁵.

Desde 2007 hasta 2018, México se ha mantenido en este nivel pues, de acuerdo con la metodología empleada para evaluar a los países en el TIP Report, se considera que, aunque el gobierno mexicano hace esfuerzos por combatir la trata de personas en el país, aún no cumple con las normas mínimas para combatirla¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Desde el año 2001, el Departamento de Estado de Estados Unidos, publica el *Trafficking in Person Report*. Este documento representa una vista mundial de lo que los gobiernos están haciendo para enfrentar y prevenir la trata de personas. En este informe se califican las acciones de los gobiernos en 4 niveles de acción:

-Nivel 1: Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA (Trafficking Victims Protection Act) para la eliminación de la trata.

-Nivel 2: (Nivel en el que se encuentra México). Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

-Lista de vigilancia del Nivel 2: Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA, pero que hacen esfuerzos considerables para cumplirlas, y en los que:

a) el número absoluto de víctimas de formas graves de trata es muy elevado o aumenta considerablemente;

b) no se presentan pruebas de que se estén intensificando los esfuerzos para combatir las formas graves de trata con respecto al año anterior, incluido el aumento en el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas por delitos de trata, el aumento de la asistencia a las víctimas y la reducción de las pruebas de complicidad en formas graves de trata cometida por funcionarios del gobierno; o

c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas se fundamentó en compromisos contraídos por el país de adoptar medidas complementarias en el siguiente año.

-Nivel 3: Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas. U.S. Department of State, "Introductory Material [Spanish]", *Trafficking in Persons Report 2012* [en línea], Estados Unidos, junio de 2012, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/> [consulta: 7 de octubre de 2014].

¹⁰⁶ Se tomaron en cuenta estos reportes al ser los que evalúan los avances en el combate y prevención de la trata de personas a partir de la publicación de la ley vigente en materia de trata.

Los TIP Report de 2012 a 2018 coinciden en 5 puntos como consecuencias que hacen endeble la prevención y el combate de la trata de seres humanos en el país:

1. No existe un sistema para la recolección de datos, que permita evaluar los esfuerzos del gobierno en asistencia a víctimas, investigación, enjuiciamiento de los casos, y la recopilación de datos sobre la identificación de la víctima.
2. La aplicación de la ley es desigual¹⁰⁷.
3. El financiamiento del gobierno es insuficiente¹⁰⁸.
4. La identificación de las víctimas y la coordinación interinstitucional se ha mantenido débil en muchas regiones del país.
5. La participación de funcionarios del gobierno en las redes de trata.

Las recomendaciones que se le hacen a México en los TIP Report son las siguientes:

1. Fortalecer la recolección de datos respecto a la trata de personas en el país.

¹⁰⁷La Ley General de 2012, tuvo como propósito principal homologar en todo el país las sanciones y el tipo penal, pero, a seis años de la expedición de la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, sólo 9 entidades del país cuentan con una ley armonizada con la Ley General, manteniéndose la aplicación de la ley de una manera desigual en el país. Elena Azaola, *op. cit.*

¹⁰⁸Para el año 2012, la Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas de la Cámara Baja, solicitó a la Cámara de Diputados un presupuesto de 53 millones de pesos para: reforzar la persecución, operara un sistema de búsqueda de personas, apoyar albergues, reparar el daño y adoptar medidas de protección de identidad para las víctimas, la creación de un banco de datos, capacitación de los servidores público y apoyar con recursos a las organizaciones civiles que trabajan este tema, pero esta propuesta fue rechazada y sólo se aprobaron 4 millones destinados a la protección y atención en materia de trata de personas. Para el año 2014, de acuerdo con Centro de las Finanzas Públicas, se asignó un presupuesto de 10.4 millones de pesos, del presupuesto federal (punto cuatro millones más que el año pasado) para *Promover la Prevención, protección y atención en materia de trata de personas*. Carina García, “Combate a la trata, sin recursos para operar por olvido de diputados” [en línea], periódico *El Universal*, sección “Nación”, México, miércoles 23 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/191231.html> [consulta: 21 de agosto de 2014].

2. Aumentar la colaboración con organismos no gubernamentales y la sociedad civil.
3. Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional, y
4. Mejorar la identificación de víctimas.

Dos puntos que requieren atención inmediata para mejorar la respuesta del gobierno ante la trata de personas son: la coordinación interinstitucional y el acceso e intercambio de información.

La coordinación interinstitucional es el único camino viable para combatir la trata al ser un delito que se ve influenciado por varios aspectos sociales como la migración, la violencia de género o la pobreza. Actualmente existen numerosos actores interesados en el movimiento contra la trata de personas, pero la presencia de tantos personajes involucrados ocasiona que la falta de coordinación haga que se dupliquen esfuerzos y que los interesados se vean limitados para desarrollar plenamente su potencial ante la trata, debido a que “la falta de coordinación conduce a tener mayores esfuerzos en algunas áreas y deficiencias en las respuestas a otras”¹⁰⁹.

En el artículo 84 de la LGPSEDMTP se establece que uno de los objetivos de la Comisión Intersecretarial es impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de esta Ley, pero dada la magnitud que representa este delito, la coordinación no puede ser sólo entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno, ésta también debe realizarse con organismos no gubernamentales, instituciones académicas e incluso con el sector empresarial para crear estrategias que atiendan las diferentes áreas en donde es necesario desarrollar acciones eficaces para combatir la trata de personas, ante las cuales el gobierno no

¹⁰⁹ United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, *op. cit.*, p. 27.

puede hacer frente por la falta de recursos¹¹⁰. La importancia de la coordinación del gobierno con organismos de la sociedad civil, instituciones académicas e iniciativa privada recae en poder aumentar la capacidad para tomar acciones frente a la trata de personas donde el Estado posee debilidades, como es en la creación de albergues para víctimas del delito, capacitación de los servidores, y en el área de investigación.

La falta de coordinación también representa problemas para generar información estadística que permita conocer el tema. El *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*, reconoce que uno de los retos a los que se enfrenta la Comisión Intersecretarial lo constituye:

“la recopilación de los datos proporcionados por sus autoridades integrantes, toda vez que no hay lineamientos establecidos para homologar la información respecto de las acciones realizadas, dejando al criterio de cada instancia informar lo que considere relevante. Por otro lado, existen debilidades en cuanto a las facultades y competencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en lo relativo a la implementación de un sistema de información nacional único en materia de trata y la homologación de lineamientos generales de tecnologías de información que permitan una debida cooperación e intercambio de datos y estadísticas, con el objeto de identificar la incidencia delictiva, modalidades, causas, consecuencias y su comportamiento delictivo”¹¹¹.

¹¹⁰ “La capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención del delito de la trata de personas es insuficiente y no se cuenta con la especialización que se requiere para detectar e identificar la posible comisión de ilícitos, en sectores como salud, educativo, laboral, seguridad pública, migratorio, turístico, comunicación, transportes, desarrollo social, entre otros... Asimismo, el limitado grupo de especialistas dentro de las instituciones involucradas en el combate a la trata y protección de las víctimas hacen compleja la manera de abordar el problema” Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 12.

¹¹¹ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 16.

El artículo 88 de la LGPSEDMTP faculta a la Comisión Intersecretarial, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuradores y demás organismos e instituciones pertinentes, a recolectar los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva con la finalidad de publicarlos periódicamente. A inicios de 2014 el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, publicó el documento *Estadística sobre la eficiencia en el combate de la trata de personas en México*, con el objetivo de “presentar un panorama general sobre la trata de personas en México, únicamente a partir de la estadística oficial que tienen que generar y analizar las instituciones de procuración de justicia como parte sus obligaciones”¹¹².

Este ejercicio reveló que el acceso a la información estadística en materia de trata de personas no está disponible públicamente en los portales oficiales o no es de fácil acceso debido a que algunas entidades la manejan como restringida o no poseen los datos solicitados¹¹³. La falta de acceso a la información implica un problema en la generación de investigaciones, de acuerdo con el estudio *A Review of Spanish-Language Literature from Latin America on Sex Trafficking*, publicado en el 2011 por Sheldon X. Shang, la mayoría de los artículos de investigación relativos a la trata son elaborados por organizaciones de la sociedad civil quienes al tener problema de acceso a cifras

¹¹²Francisco Rivas, *Estadística sobre la eficiencia en el combate de la trata de personas en México: Un ejercicio de acceso a la información 2010-2013* [en línea]. Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, México, D.F., 2014. p. 7 Dirección URL: <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Documento-Trata-ONC-.pdf> [consulta: 17 de septiembre de 2014].

¹¹³ Para realizar el documento *Estadística sobre la eficiencia en el combate de la trata de personas en México*, el Observatorio Nacional Ciudadano, realizó solicitudes de información a instancias gubernamentales que tienen la responsabilidad de generar información sistemática, relativa a la trata de personas, cerca de una cuarta parte de las solicitudes no fueron atendidas o no fueron contestados todos los campos en los que se requería información. Los datos pedidos en las solicitudes tuvieron sustento en el artículo 12 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* de 2007, relativo a la recopilación de información, y que ahora estas facultades se encuentran en el artículo 88 de la Ley General. La falta de información y la falta de acceso evidencio que aunque la ley faculta a las instituciones correspondientes a recabar información, se tienen deficiencias para llevar a cabo esta labor. *Ibid.*, pp. 28-30.

oficiales se ven orilladas a manejar, principalmente, información cualitativa, mientras que la cuantitativa hace referencia a cifras internacionales, impidiendo conocer de manera local y más exacta la situación del país¹¹⁴.

En el 2009 La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) publicaron el *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, en este documento se reconocía que “México carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances del delito de la trata de personas en México”¹¹⁵, a casi diez años de haber hecho esta precisión, nos podemos dar cuenta de que la situación del país, en lo que concierne a la generación de información, sigue siendo endeble. Al respecto el Observatorio Nacional Ciudadano declaró que “el acceso a la información pública dista mucho de ser un derecho en este país” y que “los resultados heterogéneos, sesgados, los obstáculos para el otorgamiento de los datos, el exceso en los plazos de respuesta, las indebidas clasificaciones de la información para restringir el acceso, así como la falta de profesionalización y compromiso por parte de servidores públicos”¹¹⁶ evita que se pueda obtener un diagnóstico puntual sobre la trata de personas en México.

Todo esto no significa que no se genere información sobre trata en el país, pero sí que el contenido de las investigaciones carezca de información relacionada con estadísticas oficiales.

En el estudio *A Review of Spanish-Language Literature from Latin America on Sex Trafficking*, se analizaron las investigaciones que abordaron el tema de

¹¹⁴Sheldon X. Shang, *A Review of Spanish-Language Literature from Latin America on Sex Trafficking* [en línea], U.S. Department of Justice, Estados Unidos, febrero de 2011. Dirección URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/233582.pdf> [consulta: 17 de septiembre de 2014].

¹¹⁵CNDH; CEIDAS, *op. cit.* p. 12.

¹¹⁶Francisco Rivas, *op. cit.*, p. 86.

trata de personas en América Latina de 2003 a 2010. Este se centró en la documentación que aborda la explotación sexual, área en la que más se han llevado a cabo estudios, seguido en menor medida por explotación laboral.

El estudio arrojó los siguientes puntos:

- La mayoría de la información producida en América Latina es desarrollada por organismos internacionales y organismos de la sociedad civil.
- Dos tercios de las publicaciones se centran en la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA).
- La información es referenciada entre una y otra, demostrando que el tema ha sido investigado a fondo y los hallazgos se han convertido en un patrón repetitivo.
- Los temas más abordados son: las causas que propician la trata de personas y análisis jurídicos.
- Existe una falta de interés por parte del ámbito académico¹¹⁷.

3.1.2 Perfil del destinatario

De acuerdo con el *Manual para la lucha de la trata de personas* publicado por la UNODC “dada la complejidad del problema de la trata de personas, es poco probable que se puedan obtener verdaderos resultados en el plano nacional sin un sólido enfoque multiinstitucional y la colaboración interinstitucional”. Atendiendo a esta recomendación, la campaña propuesta en este trabajo apunta a 3 públicos objetivos: gobierno (federal, estatal, local), sociedad civil organizada e instituciones académicas.

¹¹⁷Shang menciona que en los artículos se nota una falta de empleo de teorías sociales para explicar y analizar lo macrosocial y contextos económicos dentro de los cuales se encuentra la trata con fines de explotación sexual y que no exponen un marco teórico sistemático que explique la variedad de patrones de la misma. Shang considera que esto sería solventado con una mayor participación de las instituciones académicas, pero la falta de apoyo, como podrían ser becas de investigación, hacen que no sea un tema atractivo para los investigadores de las instituciones. Sheldon X. Shang, *op. cit.* p. 39.

3.2 Revisión del producto social

De acuerdo con la metodología de Kotler y Roberto el producto social de esta campaña cumple con las características de ser una idea y una práctica. La idea a difundir es que a través de la cooperación multiinstitucional se puede mejorar la investigación sobre la trata de personas en el país a través de la elaboración de productos de estudio que permitan consolidar la información aumentando el conocimiento sobre los elementos y relaciones de poder que conforman este problema social para así poder crear políticas públicas realistas y oportunas para prevenir y combatir de manera efectiva la trata.

La práctica por difundir es invitar a los diferentes actores interesados en el tema a integrarse a UN.GIFT. Esta se realizará por medio de una estrategia de relaciones públicas presentando como beneficio a las partes involucradas el aumento de intercambio de información y la mejora de las investigaciones¹¹⁸ gracias al apoyo de las organizaciones de la ONU que integran la Iniciativa¹¹⁹. Los acuerdos para la apertura al acceso de información facilitarán la recopilación e intercambio de datos creando un sector mejor informado. Además, el unirse a la Iniciativa se tendrá como beneficio el “sello de garantía de información” que respalda a las investigaciones supervisadas por organismos de la ONU.

3.2.2 Oportunidades y amenazas

¹¹⁸En el *Strategic Plan* de UN.GIFT declara que “en las investigaciones UN.GIFT participará y colaborará con las con los socios pertenecientes” para “facilitar y fomentar nuevos esfuerzos en la recopilación de datos conjuntos, intercambio y análisis entre las organizaciones”. UN.GIFT, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁹La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). *Ibid.*, p. 10.

Los puntos detectados a lo largo de esta tesina como endebles para la lucha efectiva de la trata de personas (falta de protocolos para la recolección y acceso a la información; la deficiente colaboración interinstitucional) abren una amplia gama de oportunidades para la aplicación de este proyecto, pero no podemos ignorar algunas amenazas significativas.

Dentro de las oportunidades detectadas se encuentran:

- Capacitar a funcionarios públicos apoyándose en la experiencia y conocimiento que tiene la sociedad civil organizada.
- La colaboración con las instituciones académicas generará un mayor número de investigaciones con una base teórica fortalecida.
- La asistencia de las instituciones de la ONU que conforman UN.GIFT, dotará de un certificado de calidad a las investigaciones realizadas en el país, permitiendo que programas y estrategias desarrollados en México sean usados como referencia a nivel internacional, mejorando la imagen del Gobierno Mexicano.
- UN.GIFT puede facilitar y fomentar nuevos esfuerzos en la recopilación de datos conjuntos, intercambio y análisis entre las organizaciones de todos los sectores.
- UN.GIFT puede ayudar a establecer las bases para la coordinación interinstitucional que fortalezca la implementación del *Plan Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*.

Las amenazas detectadas para el desarrollo de este proyecto son:

- Presupuesto insuficiente. Puede que no se desarrollen ciertos programas o que se genere un conflicto entre los distintos actores que compitan para ganar parte del presupuesto destinado a la realización de proyectos.
- Inadecuado intercambio de información a causa de la falta de homologación en la reglamentación de acceso a la información.

3.3 Estrategia de mercadotecnia social

La siguiente estrategia de mercadotecnia está diseñada como una campaña de “introducción del producto social”, su duración está planteada a dos años. La determinación de este tiempo está basada en el plan de trabajo de UN.GIFT, el cual propone que los primeros dos años de su implementación sean utilizados para el establecimiento de sistemas de generación de conocimiento, la revisión de calidad de los programas y publicaciones, con el objetivo de tener mayor información para sustentar de una manera más adecuada los planes de trabajo a desarrollarse en la segunda fase, pensada a tres años¹²⁰.

3.3.1 Objetivos

1. Presentar la adopción de la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas*.
2. Establecer las bases para la creación de un foro de análisis de carácter permanente que permita la creación de un sistema de comunicación inter-organismos para la adecuada recolección, procesamiento, difusión y acceso a la información.

3.3.1 Programa de acción

Objetivo 1: Presentar la adopción de la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas*.

Estrategia: Dar a conocer al público objetivo los beneficios que trae consigo la adopción de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la trata de personas.

¹²⁰United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, *op. cit.*, p. 22.

Líneas de Acción:

- a) Creación de una asamblea para presentar la Iniciativa señalando cómo su adopción puede traer beneficios al país en la prevención y combate de la trata de personas.
 - En la asamblea los miembros de la Comisión Intersecretarial presentarán los diferentes puntos de vista que, desde su experiencia, perciben como los problemas que México enfrenta para la lucha contra la trata de personas y de cómo la Iniciativa puede ayudar a solventar las debilidades que se tienen en el país para hacer frente a esta situación.
 - Será enviado una carpeta de prensa a los medios de comunicación para que cubran el evento y poder tener un mayor impacto social.
 - Se convocará a las Asociaciones Civiles, Organizaciones no Gubernamentales e Instituciones Académicas prospectadas para sumarse al programa.
 - Realización de una memoria de la asamblea para su adecuada documentación.
- b) Presentación del portal de internet que servirá como: acervo de las investigaciones realizadas, brindar capacitación online, y tener información actualizada sobre el desarrollo del programa.
 - El portal será presentado durante la asamblea.

Objetivo 2: Establecer las bases para la creación de un foro de análisis de carácter permanente que permita la creación de un sistema de comunicación inter-organismos para la adecuada recolección, procesamiento, difusión y acceso a la información.

Estrategia: Establecer las bases para la coordinación entre gobierno, sociedad civil e instituciones académicas, con la finalidad de tener acceso a información

completa y autorizada para el desarrollo de investigaciones que permitan crear mejores planes de acción en la lucha contra la trata de personas.

Líneas de acción:

- a) Realizar el registro de Asociaciones Civiles e Instituciones Académicas al Programa, crear la base de datos institucional y mantener su vigencia.
- b) Establecer los lineamientos para generar el Programa de Coordinación Multiinstitucional (misión, visión, valores y objetivos del programa).
- c) Fomentar la colaboración de Asociaciones Civiles e Instituciones Académicas con los diferentes niveles de gobierno.
- d) Elaboración de investigaciones realizadas por las Instituciones Académicas y Asociaciones Civiles bajo la tutoría de los miembros de UN.GIFT.

Objetivo 1: Dar a conocer la adopción de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas		
No.	Línea de acción	Participantes
1.1	Reuniones entre representantes de la Comisión Intersecretarial y representantes de UN.GIFT, para definir el plan de colaboración y la implementación de la iniciativa en México	-Comisión Intersecretarial -UN.GIFT
1.2	Envío de invitaciones a los asistentes a la asamblea.	-Comisión Intersecretarial
1.3	Envío de una carpeta de prensa a medios de comunicación para que cubran el evento	-Comisión Intersecretarial
1.4	Periodo de confirmaciones de asistencia	-Distintos actores invitados.
1.5	Asamblea: México, los retos para el cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.	-Comisión intersecretarial -UN.GIFT

1.6	Presentación del portal de información	-Comisión intersecretarial -UN.GIFT
1.7	Inscripción de organizaciones civiles e instituciones académicas al programa.	-Asociaciones Civiles -Instituciones académicas
1.8	Elaboración de la memoria de la asamblea y envío a los asistentes.	-Comisión Intersecretarial
1.9	Entrega de un kit de capacitación ofrecidos por UN.GIFT, a las A.C. e instituciones académicas inscritas previamente realizado por UN.GIFT y la Comisión Intersecretarial	-Comisión Intersecretarial -UN.GIFT

Objetivo 2: *Establecer las bases para la creación de un foro de análisis de carácter permanente que permita la creación de un sistema de comunicación inter-organismos para la adecuada recolección, procesamiento, difusión y acceso a la información.*

No.	Línea de acción	Participantes
2.1	Reuniones para establecer las bases de Coordinación Multiinstitucional.	-Comisión Intersecretarial -UN.GIFT
2.2	Realización de una asamblea para presentar: -Carta de Colaboración Multiinstitucional. -Retos que se deben enfrentar.	-Comisión Intersecretarial -UN.GIFT
2.3	Inicio del proyecto para la evaluación de la situación de México ante la trata de personas y el análisis de publicaciones ya realizadas, para su mejora y posterior re-publicación.	-UN.GIFT -Instituciones Académicas -Asociaciones Civiles -Comisión Intersecretarial
2.4	Convocatoria para que las Instituciones Académicas se integren en los análisis y al proyecto de evaluación.	-UN.GIFT -Asociaciones Civiles -Comisión Intersecretarial
2.5	Capacitación de los Congresos Estatales con la finalidad de: -Establecer las Comisiones Intersecretariales	-UN.GIFT -Instituciones Académicas -Asociaciones Civiles

	Estatales. -Establecer mecanismos de recolección de información y apertura de la misma.	-Comisión Intersecretarial
2.6	Asamblea para presentar: -Resultados obtenidos de la evaluación del país. -Presentación de los artículos publicados.	-Comisión Intersecretarial -UN.GIFT

Cronograma de actividades										
Objetivo 1: Dar a conocer la adopción de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas										
Línea de Acción	Mes									
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°
1.1										
1.2										
1.3										
1.4										
1.5										
1.6										
1.7										
1.8										
1.9	Elaboración del Kit de capacitación									Entrega

Cronograma de actividades																	
Objetivo 2: Establecer las bases para la creación de un foro de análisis de carácter permanente que permita la creación de un sistema de comunicación inter-organismos para la adecuada recolección, procesamiento, difusión y acceso a la información.																	
Línea de Acción	Mes																
	8°	9°	10°	11°	12°	13°	14°	15°	16°	17°	18°	19°	20°	21°	22°	23°	24°
2.1																	
2.2																	

2.3																	
2.4																	
2.5																	
2.6																	

3.3.3 Presupuesto

UN.GIFT tiene previsto el requerimiento de un presupuesto de 5,169,524 USD¹²¹, asignados de la siguiente manera:

Costos de Gestión	Presupuesto
Gerente Senior	87,200 USD
Gerente de Programa	374,600 USD
Auxiliar de Programas	144,000 USD
Viajes	50,000 USD
Costos Operativos	30,000 USD
Total de Costos de Dirección	685,800 USD
Total de Gastos del Programa	4,574,800 USD
PSC (13%)	594,724 USD
Total	5,169,524 USD

Se propone destinar parte de los fondos provenientes de los bienes incautados a los acusados del delito para cubrir parte del presupuesto requerido. También se podría solicitar apoyo al fondo del Departamento de Estado estadounidense destinado a combatir la trata de personas, como una medida preventiva para disminuir la llegada de víctimas a su territorio.

¹²¹Este presupuesto fue asignado en 2011, por lo tanto, está sujeto a actualización. United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, *op. cit.*, pp.40-46.

3.3.4 Controles

Los controles para monitorear el avance de cada objetivo serán los siguientes.

Objetivo 1: Dar a conocer la adopción de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas		
No.	Línea de acción	Controles de monitoreo
1.1	Reuniones entre los representantes de la Comisión Intersecretarial y de UN.GIFT para definir el plan de colaboración e implementación de la iniciativa en México.	-Por cada reunión se realizará un breve informe en el que se mencione cuáles fueron los logros alcanzados. -El informe estará firmado por cada uno de los asistentes.
1.2	Envío de invitaciones a los asistentes a la asamblea.	-Acuses de envío.
1.3	Envío de la carpeta de prensa a medios de comunicación para que cubran el evento.	-Acuses de envío.
1.4	Periodo de confirmaciones de asistencia.	-Lista de confirmaciones de asistencia.
1.5	Asamblea: México, los retos para el cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.	-Lista de asistentes. -Análisis del impacto y número de menciones en medios.
1.6	Presentación del portal en internet.	-Web Analytics.
1.7	Registro de organizaciones civiles e instituciones académicas al programa.	- Participación y registro de usuarios.
1.8	Envío de memorias de la asamblea a los asistentes	-Acuses de envío
1.9	Entrega de un kit de capacitación ofrecidos por UN.GIFT, a las A.C. e instituciones	-Acuses de envío

	académicas inscritas.	
--	-----------------------	--

Objetivo 2: *Establecer las bases para la creación de un foro de análisis de carácter permanente que permita la creación de un sistema de comunicación inter-organismos para la adecuada recolección, procesamiento, difusión y acceso a la información.*

No.	Línea de acción	Participantes
2.1	Reuniones para establecer las bases de Coordinación Multiinstitucional	-Por cada reunión se realizará un breve informe en el cual se mencione cuáles fueron los logros alcanzados. -El informe estará firmado por cada uno de los asistentes.
2.2	Realización de una asamblea para presentar: -Carta de Colaboración Multiinstitucional. -Retos que se deben enfrentar	- Lista de asistentes. -Análisis del impacto y número de menciones en medios. -Elaboración de una memoria de la asamblea.
2.3	Inicio del proyecto para la evaluación de la situación de México ante la trata de personas y el análisis de publicaciones ya realizadas, para su mejora y posterior re-publicación.	-Publicación del proyecto -Número de publicaciones registradas para su análisis. -Publicación de investigaciones en el portal.
2.4	Convocatoria para que las instituciones académicas se integren en los análisis y al proyecto de evaluación.	-Número de académicos y estudiantes que colaboran con los estudios.
2.7	Capacitación de los Congresos Estatales con la finalidad de: -Establecer las Comisiones Intersecretariales Estatales. -Establecer mecanismos de recolección de información y apertura de la misma.	-Hoja de informe de asistencia en la que se colecte: nombre, cargo, institución a la que pertenece. -Presentar temario de la capacitación.

2.8	<p>Asamblea para presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Resultados obtenidos de la evaluación del país. -Presentación de la publicación en línea de los artículos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Lista de asistentes. -Análisis del impacto y número de menciones en medios. -Elaboración de una memoria de la Asamblea
-----	--	---

Conclusiones

“Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano del otro el vicio y la virtud.”

(José María Morelos y Pavón, Sentimientos de la Nación)

La trata de personas es un delito que vulnera los derechos humanos de millones de personas en todo el mundo, en México su presencia es tan fuerte que es considerado el tercer delito más redituable para el crimen organizado después del tráfico de drogas y armas.

El proceso para el combate de la trata de personas ha sido lento y relativamente nuevo en el país. Desde el año 2000 cuando México se adhirió al Protocolo de Palermo se desarrollaron medidas legislativas necesarias para la prevención, combate y persecución de este delito; sin embargo los resultados no han sido los esperados debido a que la implementación de las leyes correspondientes en la materia ha sido lenta y casi nula en algunos estados del país manteniéndose su aplicación de una manera desigual en el territorio mexicano.

Para el correcto cumplimiento y aplicación de la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* (LGPSEDMTP) se creó el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018*, en él se establecen los objetivos para el combate de los delitos de trata en el país, que son:

1. Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo.
2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas.
3. Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata.
4. Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información.

Estos objetivos se articulan en 16 estrategias y 79 líneas de acción, las cuales se derivan de los hallazgos obtenidos durante el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Nacional.

El 30 de abril de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Nacional* en materia de trata de personas. Desde su entrada en vigor hasta la realización de este trabajo se han realizado únicamente dos informes (en 2014 y 2015) de los avances realizados en relación con el cumplimiento de los cuatro objetivos que lo conforman. En estos se puede leer una evaluación positiva a la implementación del Programa, sin embargo, el informe elaborado por la Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas de la UNAM se contrapone a estos informes apuntando a ciertas deficiencias que posee, ocasionando que no se le pueda realizar una correcta evaluación al cumplimiento de los objetivos.

Como primer punto, la evaluación de la Cátedra señala que el diseño del Programa fue limitado tanto en las tareas conferidas como en los resultados que se exigen para evaluar su cumplimiento ya que:

1. No consideró mecanismos de seguimiento ni evaluación a estrategias y líneas de acción en específico.
2. La responsabilidad del cumplimiento, se confiere sólo a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3. Su evaluación está limitada a la capacitación de servidores públicos, aumento en el número de consignaciones de la PGR y generación de un Sistema de Información (el cual hasta el momento no ha sido creado).
4. No cuenta con recursos específicamente etiquetados en el Presupuesto de Egreso de la Federación para su cumplimiento
5. No existen los protocolos que permitan la recolección de información sobre las víctimas con el fin de reportar el número de personas atendidas por parte de las autoridades, provocando que las cifras presentadas sean limitadas en comparación con la magnitud del problema que se muestra en Reportes, Informes y Diagnósticos nacionales e internacionales.

La falta de un protocolo para el reporte y recolección de información no solo afecta el poder evaluar de una forma realista los avances del Programa Nacional, también impide que la información recolectada no pueda ser utilizada con fines de investigación para aumentar el conocimiento del problema, ya que no permite establecer los perfiles tanto de las víctimas como de los presuntos delincuentes. Este punto también ha sido señalado en el *Trafficking in Persons Report (TIP Report)*, estudio realizado por el Departamento de Estado de EUA.

El reporte también expone como factores que debilitan la lucha de la trata de personas en el país:

1. La participación de funcionarios públicos en las redes de trata;
2. La aplicación desigual de la ley,
3. La falta de capacitación de las y los funcionarios públicos,
4. La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno;
5. Los esfuerzos enfocados en combatir únicamente la trata con fines de explotación sexual ocasionando que no se lleven a cabo acciones para combatir las otras variantes del delito, y
6. El casi nulo financiamiento para los albergues y servicios especializados en atención a las víctimas.

Como podemos observar tanto en la evaluación realizada por la Cátedra de la UNAM y el TIP Report, puntos en los que concuerdan ambos estudios como factores que debilitan la investigación y lucha de la trata de personas en el país son la falta de protocolos que permitan la recolección de información, capacitación adecuada de funcionarios y la falta de coordinación entre instituciones lo que ocasiona que practicas sean reportadas más de dos veces o en ocasiones se reporten actividades que no corresponden al tema.

Estos puntos también son mencionados por la Secretaría de Gobernación en el *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Este documento apunta que no existen los lineamientos adecuados para la recolección e intercambio de datos y estadísticas que permitan identificar la incidencia delictiva, modalidades, causas, consecuencias y su comportamiento delictivo. Este documento también reconoce a la falta de información como causante para que los servidores públicos aún no cuenten con la debida capacitación ni coordinación interinstitucional requerida para prevenir de manera homologada el delito de trata de personas, además de no contar con la especialización necesaria para detectar e identificar la posible comisión del delito.

Aunque son muchos los factores que influyen a que el combate y prevención de la trata de personas sea endeble en el país, los puntos que busca atender esta tesina son: la creación de un protocolo que permita la recolección adecuada de datos para poder conocer y describir con precisión tanto las dimensiones como alcances del delito de la trata de personas en México, capacitación de los funcionarios públicos respecto al tema, y mejorar y fortalecer la coordinación interinstitucional entre las secretarías encargadas del desarrollo del Programa Nacional. Estos tres puntos fueron determinados reconociendo que no se pueden desarrollar estrategias adecuadas para el combate de la trata de

personas cuando se desconoce el tema y la coordinación entre las instituciones gubernamentales no es la adecuada.

Para resolver estos problemas se determinó la adopción de la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas* (UN.GIFT por sus siglas en inglés) debido a la naturaleza del programa y el plan de desarrollo que ofrece. La Iniciativa de las Naciones Unidas tiene como principales objetivos incrementar el conocimiento y conciencia sobre la trata de personas, fortalecer las capacidades de los distintos actores ocupados en el tema, fomentar alianzas para la acción conjunta contra la trata a través de la reducción de la duplicación de esfuerzos y optimizar el uso de los recursos

Para darle una respuesta al problema de intercambio de información y realización de investigaciones UN.GIFT ha buscado la creación de un *Centro de conocimiento* que permita la recopilación y análisis de los materiales ya existentes. El Programa Nacional también tiene planteados dentro de sus objetivos la creación de un Sistema de Información, pero por las deficiencias antes mencionadas este no ha podido ser desarrollado.

A través de una evaluación a los documentos UN.GIFT detecta los vacíos de conocimiento, las necesidades de investigación y la calidad de los datos e información disponibles. Esta evaluación se realiza por medio de los organismos de la ONU que conforman UN.GIFT las cuales son: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Internacional del Trabajo, y la Organización Internacional para las Migraciones.

La meta a largo plazo del Centro de Conocimientos es maximizar la accesibilidad de los investigadores a documentación de calidad para facilitar la disponibilidad de información.

Conformado el Centro de Conocimiento, la siguiente línea de acción de la Iniciativa es el desarrollo de estrategias que apoyen la aplicación de respuestas

eficaces contra la trata en los diferentes sectores involucrados en su lucha. Estas estrategias, desde luego, sustentadas en una base de conocimientos sólidos. Para esto UN.GIFT tendrá como eje una lista de verificación conjunta de evaluación y monitoreo basada en el Plan Nacional. Esta lista identificará las debilidades de los proyectos presentados y dará seguimiento de estos para apoyarlos en el desarrollo de planes claros, manejables y mensurables.

El problema de comunicación que busca resolver esta tesina durante la adopción de la Iniciativa es dar a conocer el proyecto e invitar a los distintos personajes que les concierne el tema a unirse. Para tal caso se plantea hacer una campaña del tipo social basado en la estrategia planteada por los mercadólogos Philip Kotler y Eduardo L. Roberto en el libro *Mercadotecnia Social. Estrategias para cambiar el comportamiento público*.

La estrategia tomará como público objetivo al Gobierno (federal, estatal, local), Sociedad Civil Organizada e instituciones académicas; tendrá como metas dar a conocer la adopción de la *Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas* y establecer las bases de un foro permanente de análisis, discusión y propuestas, que permita una coordinación multiinsitucional para la creación de un sistema de comunicación inter-organismos que propicie la adecuada recolección, procesamiento y acceso a la información.

Esta campaña se implementará a través de dos estrategias a desarrollarse en 16 líneas de acción en un periodo de dos años, tomando este lapso de tiempo con relación al plan de trabajo de UN.GIFT, el cual propone que durante este periodo de tiempo se hará la creación del Centro de Conocimiento el cual contendrá un acervo digital de la información recolectada sobre trata de personas.

Este Centro de Conocimientos es necesario para el desarrollo de la segunda fase, enfocada en la aplicación de estrategias que apoyen la elaboración de respuestas eficaces contra la trata de personas.

La adopción de *la Iniciativa Mundial de Naciones Unidas de Lucha contra la Trata de Personas* contribuirá a mejorar las acciones de combate y prevención de la trata que hasta el momento no han logrado solidificarse en el país, llenando los vacíos que tienen las instituciones mexicanas a través de la experiencia que poseen las agencias de la ONU que conforman la iniciativa, ayudando a reducir la duplicación de esfuerzos, optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de la información que se genera para la creación de políticas públicas realistas y oportunas dirigidas tanto al combate como a la prevención de este delito. El éxito de este programa podrá abrir la posibilidad de que sea replicable en otras regiones del mundo contribuyendo a proyectar una imagen positiva del Gobierno Mexicano a nivel internacional en materia de lucha contra la trata y en la defensa de los derechos humanos.

La ayuda de UN.GIFT dentro de las acciones en México para combatir la trata de personas representa el poder emprender actividades en conjunto que cada institución u organización no podría lograr actuando sola, con la posibilidad de tener una asesoría reconocida a nivel internacional, formar un lenguaje común bajo el cual se unifiquen los objetivos de las organizaciones y fomentar la retroalimentación entre instituciones.

Fuentes

Bibliografía

Alonso Meneses, Guillermo, *El desierto de los sueños rotos. Detenciones y muertes de migrantes en la frontera México-Estados Unidos 1993-2013*, México, El colegio de la Frontera Norte, 2013, 1ra. edición, 345 pp.

Cacho, Lydia, *Esclavas del poder. Un viaje al corazón de la trata sexual de niñas y mujeres en el mundo*, México, Grijalbo, 2013, 1ra. edición, 318 pp.

Cacho, Lydia, *Los demonios del Edén. El poder que protege a la pornografía infantil*, México, Debolsillo, 2005, 1ra. edición, 208 pp.

Casillas, Rodolfo (coordinador), *La trata de personas en México. Situaciones presentes y potenciales de mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México, LX Legislatura, H. Cámara de Diputados, 2009, 423 pp.

Cotteret, Jean Marie, *La comunicación política*, México, Editorial El Ateneo, 1977, 1ra edición, 160 pp.

Gerstlé, Jaques, *La comunicación política*, Santiago, Chile, LOM Ediciones, 2005, 1ra edición, 251 pp.

Gómez Tagle López, Erick, *La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Una aproximación sociológica*, México, 2007, 2da edición, 351 pp.

Keneeth Turner, John; *México Bárbaro*, México, Editorial Porrúa, México, 2013, vigésima edición, 295 pp.

Kotler, Philip, Roberto, Eduardo L., *Mercadotecnia social*, México, Editorial Diana, 1993, 2da impresión, 388 pp.

Le Goff Hélène, Lothar Weiss Thomas; *La Trata de Personas en México. Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*, México, OIM, 2011, 179 pp.

Matei, Iana, *En venta: Mariana, 15 años*, Barcelona, Roca Editorial, 2011, 1ra. Edición, 224 pp.

Naghi, Mohammad, *Mercadotecnia Social*, México, Editorial Limusa, 1985, 2da edición, 520 pp.

Schramm, Wilbur, *La ciencia de la comunicación humana*, México, Editorial Grijalbo, 1988, 1ra edición, 191 pp.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Nueva York, 2007, 231 pp.

Cibergrafía

Azaola, Elena, "La trata de personas en México", *Derecho penal y criminalística: XII Jornadas sobre Justicia Penal*, [en línea], 11 pp., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 20 de octubre de 2012, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/12.pdf> [consulta: 21 de agosto de 2014].

Cátedra Extraordinaria de Trata de Personas, Universidad Nacional Autónoma de México. *Evaluación del cumplimiento del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, México, 2014. Documento adquirido el 14 de septiembre de 2017 a través de la solicitud de transparencia con número de Folio 400221817 por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Cero trata, *México contra la trata: Cronología de estrategias legislativas*, [en línea], 11 pp., México, Disponible en: http://cerotrata.org.mx/pdf/mexico_vs_trata.pdf [consulta: 26 de enero de 2015].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, [en línea], 287 pp., México, 2013, Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf> [consulta: 20 de agosto de 2014].

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, [en línea], 108 pp., México, 2011, Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secigrantes.pdf
[consulta: 4 de junio de 2012].

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, [en línea], 108 pp., México, 2011, Dirección URL: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secigrantes.pdf
[consulta: 30 de julio de 2014].

Comisión Nacional de Derechos Humanos; CEIDAS, *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*, [en línea], 112 pp., México, 2009, Dirección URL: http://imumi.org/attachments/article/141/Diagnostico_Trata_de_Personas_CEIDA_S-CNDH.pdf [consulta: 30 de julio de 2014].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 412 pp., United States of America, 2011, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm> [consulta: 7 de octubre de 2012].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 396 pp., United States of America, 2012, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm> [consulta: 7 de octubre de 2012].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 416 pp., United States of America, 2013. Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm> [consulta: 13 septiembre de 2014].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 432 pp., United States of America, 2014, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/index.htm> [consulta: 13 de septiembre de 2014].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 378 pp., United States of America, 2015, Dirección URL:

<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/index.htm> [consulta: 29 de agosto de 2015].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 418 pp., United States of America, 2016, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/index.htm> [consulta: 2 de agosto de 2016].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 444 pp., United States of America, 2017, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm> [consulta: 1 de agosto de 2017].

Department of State, *Trafficking in Persons Report*, [en línea], 476 pp., United States of America, 2018, Dirección URL: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/index.htm> [consulta: 29 de julio de 2018].

Global Rights, *et al.*, *La trata de personas: un reto para México y Centroamérica*, [en línea], 49 pp., Washington, D.C., Informe presentando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 2005, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/camara/.../2_4_12%20Final_Reporte_Audiencias_CIDH.pdf [consulta: 25 de enero de 2015].

Organización de las Naciones Unidas, “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”, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolo*, [en línea], 96 pp., Nueva York, 2004, Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> [consulta: 25 de julio de 2014].

Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2*, [en línea], 26 pp., 24 de marzo de 2009, Dirección Url: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7042.pdf> [consulta: 24 de octubre de 2015].

Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Iniciativa Mundial para Luchar contra la Trata de Personas. Informe del Director Ejecutivo, E/CN.15/2008/10*, [en línea], 7 pp., 1 de febrero de 2008, Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/E-CN-15-2008-10-S.pdf> [consulta: 22 de enero de 2015].

Rivas, Francisco, *Estadística sobre la eficiencia en el combate de la trata de personas en México: Un ejercicio de acceso a la información 2010-2013*, [en línea], 94 pp., México, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2014, Dirección URL: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2014/01/Documento-Trata-ONC-.pdf> [consulta: 17 de septiembre de 2014].

s/a, Informe mundial sobre la violencia y la salud, [en línea], 381 pp., Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003, Dirección URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112670/9275315884_spa.pdf;jsessionid=A6147AF1767243B72D09108E2671CF98?sequence=1 [consulta: 25 de marzo de 2013].

Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Logros 2014*, [en línea], 23 pp., México, 2014, Dirección URL:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59192/Logros_2014_Trata.pdf
[consulta: 22 de marzo de 2017].

Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. Logros 2015*, [en línea], 21 pp., México, 2015, Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59257/Logros_2015_PvsTrata.pdf [consulta: 22 de marzo de 2017].

Shang, Sheldon X., *A Review of Spanish-Language Literature from Latin America on Sex Trafficking*, [en línea], 110 pp., San Diego, CA., San Diego State University, 2010, Dirección URL: [consulta: 17 de septiembre de 2014].

United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT), *Draft Strategic Plan: The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) 2011-2015*, [en línea], 46 pp., 2011, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/commissions/FINGOV/Background_Documentation_2009-2011/Agenda_Item_3/Revised-UN-GIFT_draft-strategic-plan.pdf [consulta: 12 de agosto de 2014].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*, [en línea], 185 pp., México, 2013, Dirección URL: [consulta: 20 de febrero de 2015]

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Proyecto Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2008-2012*, [en línea], 40 pp., México, 2012, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/mexico/proyectos/xcas26/Proyecto_Regional_UNODCDatos_de_impacto.pdf [consulta: 17 de mayo de 2013].

Walk Free Foundation, *Global Slavery Index 2013*, [en línea], 24 pp., 2013, Dirección URL: [consulta: 28 de junio de 2014].

Walk Free Foundation, *Global Slavery Index 2018*, [en línea], 2018, Dirección URL: <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/highlights/> [consulta: 26 de julio de 2018].

Notas de periódicos o revistas

Castillo García, Gustavo, “Mito, el tráfico de órganos, afirma fiscal contra la trata”, periódico *La Jornada*, año 29, número 10324, sección “Política”, sábado 4 de mayo, 2013, p. 11.

Flores, Raúl, “Se dedican a la trata 47 grupos criminales”, periódico *Excelsior*, año 98, tomo IV, número 35,392, sección “Nacional”, México, miércoles 30 de julio, 2014, p. 18.

Fuentes, Mario Luis “Trata de Personas, acciones insuficientes”, [en línea], México, *Excelsior*, 22 de julio de 2014, Dirección URL: <http://mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/583-trata-de-personas-acciones-insuficientes>. [consulta: 22 de julio de 2014].

García, Carina, “Combate a la trata, sin recursos para operar por olvido de diputados”, [en línea], México, periódico *El Universal*, miércoles 23 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/191231.html> [consulta: 21 de agosto de 2014].

González Veloz, Adriana, “30 de julio, día mundial contra la trata de personas”, [en línea], México, *México Social*, 1 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.mexicosocial.org/index.php/colaboradores/colaboraciones-especiales/item/563-30-de-julio-dia-mundial-contra-la-trata-de-personas> [consulta: 1 de julio de 2014].

Lee, Abraham, “TechCamp Mexico: Fighting Modern Slavery Through Technology”, [en línea], U.S. Department of State, Official Blog, 3 de enero de 2014, Dirección URL: <http://2007-2017-blogs.state.gov/stories/2014/01/03/techcamp-mexico-fighting-modern-slavery-through-technology.html> [consulta: 18 de febrero de 2015].

Román, José Antonio, “Firma Calderón decretos contra feminicidios y trata de personas”, [en línea], México, *La Jornada*, 14 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.com.mx/2012/06/14/politica/015n1pol> [consulta: 11 de junio de 2014]

s/a, “Felipe Calderón firma una ley contra la trata de personas y feminicidios”, [en línea], México, *Expansión*, 13 de junio de 2012, Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2012/06/13/felipe-calderon-firma-una-ley-contra-la-trata-de-personas-y-feminicidios> [consulta: 11 de junio de 2014].

s/a, “Reporta el INM, 697 secuestros de migrantes en 2014; en Tamaulipas, más del 90%”, [en línea], México, *Proceso*, 30 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/411887> [consulta: 31 de julio de 2015].

s/a, “UN.GIFT offers training for Public Prosecutors in Mexico”, [en línea], United Nations Office on Drugs and Crime, 30 de octubre de 2010, Dirección URL: https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/en/webstories/2010/oct30_ungift.html [consulta: 18 de febrero de 2015].

Leyes y decretos

Congreso de la Unión, *Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas*. [en línea], Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México 9 de enero de 2013. Dirección URL: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=01&day=09>[consulta: 25 de julio de 2013].

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018* [en línea], Diario Oficial de la Federación, Cuarta Sección, México, 30 de abril de 2014. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343078&fecha=30/04/2014 [consulta: 25 de agosto de 2014].

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Primera sección, México, 14 de junio de 2012, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253273&fecha=14/06/2012

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Primera sección, México, 27 de noviembre de 2007, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5007793&fecha=27/11/2007
[consulta: 25 de julio de 2013].

Filmografía

Tenancingo. Trata de mujeres: de Tenancingo a New York, producción de Discovery en Español realizada por Pacha Films bajo la supervisión de Michela Giorelli, Luis Del Valle, Irune Ariztoy y el equipo de producción de Discovery Networks Latin America/U.S. Hispanic, transmitido el 8 de diciembre de 2013. Dirección URL: <http://pachafilms.com/content/proyecto.php?id=108>