

LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

Elena AZAOLA*

SUMARIO: I. *Objetivo*. II. *Algunos datos generales*. III. *La Ley General*. IV. *Reglamento*. V. *Criterios*. VI. *Presupuesto*.

I. OBJETIVO

Me propongo exponer, de manera sucinta, un panorama general de la situación que guarda el fenómeno de la trata de personas en México, así como los propósitos que orientan a la nueva Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, suscrita por un amplio grupo de legisladores de todos los grupos parlamentarios y enviada a la Comisión Permanente el 3 de agosto de 2011.

Dicha Ley tiene como antecedente la reforma constitucional en materia de derechos humanos, expedida por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, la cual agrega un componente especial para la construcción de la Ley General en Materia de Trata de Personas.

II. ALGUNOS DATOS GENERALES

- En noviembre de 2011, la Organización de las Naciones Unidas emitió un reporte en el cual señala que, cada año, entre 700 mil y dos millones de mujeres y niñas son tra-

* Antropóloga y psicoanalista, investigadora en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, cazaola@ciesas.edu.mx

ficadas a través de las fronteras internacionales, la mayoría de ellas con la intención de ser vendidas y explotadas sexualmente.¹

- Por lo que se refiere a México, nuestro país es lugar de origen, tránsito y destino de trata, y ocupa el quinto lugar en el mundo por el número estimado de víctimas, y el tercero en cuanto a delitos cibernéticos, la mitad de los cuales están relacionados con pornografía infantil.² Sin embargo, y a pesar de que en los últimos años ha habido avances en el marco jurídico que tipifica la trata de personas, los ámbitos en los que muy poco se ha logrado avanzar son los relativos a las políticas de prevención, investigación y persecución del delito, así como en la protección y atención adecuada a las víctimas, ámbitos en los que, de acuerdo con Mario Luis Fuentes, “las lagunas persistentes han provocado un reinado absoluto de impunidad a favor de los perpetradores”.³
- En cuanto a los instrumentos internacionales, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocido como “Protocolo de Palermo”, firmado en 2000 y ratificado por nuestro país en 2003, es el que mejor perfila este delito en toda su complejidad. Otros instrumentos en los que también pueden apoyarse jueces y abogados para perseguir este tipo de conductas, son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra

¹ “Trafican al año hasta 2 millones de mujeres. La ONU destaca la discriminación y violencia contra ese sector”, *El Universal*, 10 de noviembre, 2011.

² “ECPAT Internacional: guía de prevención del delito cibernético”, Secretaría de Seguridad Pública, 2006.

³ Fuentes, Mario Luis, *Esclavos del siglo XXI. Revista México Social*, México, año 1, núm. 14, septiembre de 2011, p. 2.

la Mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

— El Protocolo de Palermo señala que

por trata de personas se entenderá 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 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.⁴

— Por otra parte, para prevenir adecuadamente este delito deben tomarse en cuenta los riesgos que existen, en particular para los y las menores de edad, por el uso de la teleinformática, ya que hoy en día una de cada cinco víctimas de trata de personas ha sido contactada por Internet, según informó recientemente el director de Seguridad y Privacidad de Microsoft México. En efecto, de acuerdo con datos del INEGI, en México hay 33.8 millones de internautas, 40% de los cuales tienen menos de 19 años, siendo 9.8 millones de adolescentes de 12 a 18 años y 5.7 millones de menores de 11 años los que cuentan con acceso a Internet.⁵ Por su parte, el IFAI informó que tan solo entre 2009 y 2011 se registraron 5,582 denuncias de pornografía infantil.⁶

— Por lo que se refiere a la legislación, de acuerdo con la diputada Rosi Orozco, la Ley para Combatir la Trata

⁴ Definición citada en la exposición de motivos de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados.

⁵ Jiménez, Horacio, “Contactan en web a una de cada cinco víctimas de trata”, *El Universal*, 30 de octubre de 2011.

⁶ “Advierten sobre amenazas cibernéticas. Buscan disminuir riesgos en la red”, *Reforma*, 23 de noviembre de 2011.

de Personas de 2007 no resultó eficaz para hacer frente a este delito, de ahí que se promoviera la elaboración de una Ley General. La ley vigente requería modificaciones para configurar el delito, particularmente en lo relativo a los medios comisivos y los fines, asuntos que era prácticamente imposible demostrar. Además, tenía como excluyente de responsabilidad el consentimiento de la víctima, lo que es contrario a los principios propuestos por los instrumentos internacionales en la materia. Otro obstáculo para poder perseguir y castigar el delito era el relativo a los medios comisivos; es decir, los recursos de los que el tratante se vale para cometer el delito (engaño, chantaje, sometimiento, enamoramiento, secuestro). Y ello porque eran las víctimas quienes tenían que demostrar y convencer al Ministerio Público que habían sido engañadas, seducidas, etcétera, cuando sus circunstancias lo impiden, además de que sin una ley general cada entidad federativa había definido las conductas de manera distinta, y ello también propiciaba que los tratantes se movieran de una entidad a otra para evadir la persecución. La Ley General tiene, así, como propósito principal, homologar, en todo el país, las sanciones y el tipo penal, evitando que la carga de la prueba recaiga en la víctima y prescribiendo la obligación de atender y brindar protección tanto a la víctima como a sus familiares y a los testigos. La misma diputada señaló como especialmente preocupante la participación de funcionarios migratorios coludidos con la trata de personas y la extorsión de migrantes.⁷

- En cuanto a los órganos encargados de perseguir este delito, la Fiscalía de la Procuraduría General de la República especializada en la atención a casos de violencia en contra de las mujeres y en víctimas de trata, conocida como Fevimtra, fue recientemente desarticulada, para

⁷ Véase el artículo de la diputada Rosi Orozco publicado en *Reforma*, 23 de noviembre de 2011.

dar paso a la creación de la Procuraduría Social para la Atención a Víctimas de la Violencia. Su desempeño fue ampliamente cuestionado, ya que desde su creación en febrero de 2008 y hasta octubre de 2010, logró atender 386 denuncias, canalizó 139 averiguaciones previas y consignó 45, mientras que solo obtuvo 17 órdenes de aprehensión y una condena.⁸

- En contraste, el Departamento de Justicia recientemente informó que entre enero de 2008 y junio de 2010, fuerzas federales de Estados Unidos iniciaron una investigación en 2,515 casos por sospecha de trata de personas. Ocho de cada diez de estos casos se relacionan con tráfico de personas para su explotación sexual, y uno de cada diez por posible explotación laboral. Asimismo, informaron que mientras en 62% de los casos confirmados de explotación laboral las víctimas son mayores de 25 años, solo 13% de las víctimas confirmadas de explotación sexual son mayores de esta edad.⁹
- Por su parte, Sara Irene Herrerías, quien fuera responsable de la Fevimtra, confirmó recientemente las dificultades para integrar las averiguaciones, lograr autos de formal prisión, consignaciones bien sustentadas y posteriores sentencias condenatorias, debido a la complejidad que implica la integración de los elementos del tipo penal de acuerdo con la legislación de 2007. Asimismo, hizo notar la limitada competencia de la Fiscalía, que principalmente se reducía a los casos de víctimas de procedencia extranjera que son captadas desde México, o bien de mexicanas que son trasladadas a otros países.¹⁰

⁸ La decisión fue también criticada por interrumpir el trabajo de grupos de especialistas que, con tanto esfuerzo, se había logrado capacitar. Véase Cacho, Lydia, “Le robaron la brújula a Calderón”, *Reforma*, 4 de octubre de 2011.

⁹ “Characteristics of Suspected Human Trafficking Incidents, 2008-2010”, *US Department of Justice, Special Report*, April 2011, p. 1.

¹⁰ Herrerías, Sara Irene, “Combate a la trata de personas”, *Esclavos del Siglo XXI. Revista México Social*, México, año 1, núm. 14, septiembre de 2011, pp. 38-40.

El caso de una adolescente hondureña, quien denunció a funcionarios del Instituto Nacional de Migración por haberla privado de su libertad en el municipio de Frontera Comalapa, Chiapas, y de haberla prostituido, además de golpearla y amenazarla para que no denunciara estos hechos, fue uno de muchos en los que la Fiscalía mostró su incompetencia, pues, no obstante que los funcionarios fueron aprehendidos, fueron posteriormente liberados, ya que la Fiscalía no logró integrar adecuadamente la averiguación.¹¹

III. LA LEY GENERAL

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió la declaratoria de aprobación del decreto que reforma los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, catalogando como grave el delito de trata de personas. Estas enmiendas facultan al Congreso de la Unión a expedir una Ley General contra la Trata de Personas.

En la exposición de motivos de esta Ley se señala que a partir de 2007 México cuenta con un marco jurídico en materia de trata de personas, que incluye una Ley Federal, trece estatales y dieciséis códigos penales locales que tipifican este delito, mientras que tres estados todavía no lo han tipificado. No obstante, solo hay en el país una persona sentenciada en el fuero federal por este delito y cuatro en el fuero común en el Distrito Federal, lo que obliga a reflexionar sobre las circunstancias que impiden avanzar en la persecución de este delito. La propia exposición de motivos apunta los siguientes nudos problemáticos que provocan la muy baja tasa de consignaciones y sentencias: a) la concurrencia de factores estructurales que propician la vulnerabilidad de las personas a este delito; b) la alta dificultad que suponen la investigación y consignación de este delito, debido tanto a su carácter

¹¹ Artículo de la diputada Rosi Orozco publicado en *Reforma*, 23 de noviembre de 2011.

complejo como a la naturaleza clandestina en que se desarrolla; c) la gran disparidad entre los diferentes ordenamientos legales en la materia; d) la presencia de otros tipos que suponen conductas que implican explotación sexual, con las que los operadores jurídicos están más familiarizados, y e) la falta de capacitación de los operadores jurídicos en el conocimiento de la fenomenología de este delito y, consecuentemente, en el manejo del tipo penal.

La iniciativa propone, como aspectos centrales: 1) abrogar la ley vigente, que es de carácter federal y tiene insuficiencias y lagunas que la hacen prácticamente inaplicable, y 2) considerar el delito de trata de personas como el principal de su objeto, y los de esclavitud, explotación, corrupción de menores, pornografía, turismo sexual infantil y encubrimiento, como relacionados, mismos que, o bien no se encuentran tipificados en el orden jurídico nacional o se encuentran considerados de forma insuficiente, o se les considera en su relación con la comisión del delito de trata de personas.

Asimismo, y de acuerdo con la propia exposición de motivos, la Ley contiene, entre otros, los siguientes puntos centrales:

1. Establece con toda claridad los bienes jurídicos tutelados, que se armonizan con los instrumentos internacionales en la materia.
2. Establece los criterios, principios y acciones que los operadores de la ley habrán de observar en su aplicación.
3. Establece un catálogo de definiciones de conceptos novedosos contenidos en la Ley, con el fin de orientar a los operadores de ella en su interpretación y aplicación.
4. Establece con toda claridad las competencias y facultades de los diferentes órdenes de gobierno en la persecución y sanción de los delitos previstos.
5. Establece el régimen de supletoriedad para los casos en que las normas previstas resulten insuficientes, referidos tanto al orden jurídico nacional como a los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

6. Reforma el tipo penal del delito de trata de personas para hacerlo más aplicable, reduciendo las conductas y eliminando en lo posible elementos subjetivos, difíciles de probar, encuadrar y acreditar, al mismo tiempo que se reforman los elementos que se refieren a los medios comisivos, con el fin de que quede su probanza a cargo de las víctimas y se propicie así su revictimización o se les ponga en riesgo en los procesos.¹²

IV. REGLAMENTO

Ya está listo también el reglamento que servirá para la aplicación de una Ley General contra la Trata de Personas, y que tiene por objetivo establecer los tipos penales del delito de trata de personas, sus sanciones, los procedimientos aplicables, las medidas de protección, atención y asistencia a víctimas, ofendidos y testigos de cargo, así como la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

El reglamento destaca que en todos los casos la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos contemplados en la ley deberá incluir la reparación del daño a las víctimas, cuyo monto fijará el juez de la causa con los elementos que las partes le aporten o aquellos que considere procedentes a su juicio, en términos de la ley.

Además, dispone que el consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad de los delitos previstos en la Ley, no constituirá causa excluyente del delito. Asimismo, que no se procesará a las víctimas del delito de trata de personas por la comisión de otros delitos, que hubieran sido obligadas a cometer bajo amenaza o coacción de sus victimarios que les impidiera oponerse a realizarla, mientras estuvieran sujetas a su control.

¹² El texto de la exposición de motivos señala que la probanza “quedará a cargo de las víctimas” cuando debería decir que “no” quedará a cargo de las víctimas.

V. CRITERIOS

Los criterios para la interpretación, aplicación y cumplimiento del objetivo de la nueva Ley se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes:

Máxima protección. Entendida como la obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y los ofendidos.

Perspectiva de género. Entendida como una visión analítica y política alternativa sobre las relaciones entre los géneros, que enfoca las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres para establecer acciones para disminuir las brechas de desigualdad.

Observancia irrestricta de los derechos humanos. Las medidas previstas en la Ley no menoscabarán los derechos fundamentales ni de la dignidad de las personas. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas, ofendidos y testigos.

Atención preferente a las víctimas. Las medidas de atención, asistencia y protección beneficiarán a toda víctima de las conductas previstas en la ley, con independencia de si el sujeto activo ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado, y de la relación familiar o de dependencia, relación laboral o económica que pueda existir entre este y la víctima.

Interés superior de la niñez. Entendido como que, cuando se trate de niños, niñas y adolescentes, las disposiciones aplicables de la nueva Ley se orientarán a procurarles los cuidados y asistencia que requieran para un crecimiento y desarrollo plenos. El ejercicio de los derechos de los adultos no podrá condicionar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Presunción de minoría de edad. Cuando no pueda determinarse la minoría de edad de la persona víctima o exista duda sobre su edad o documentos de identificación o no se cuente con dictamen médico de identificación, se presumirá esta.

Debida diligencia. Entendida como la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de dar, en todos los casos, respuesta oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos previstos por la Ley, así como en la atención, asistencia y apoyo a las víctimas.

Adecuada protección de víctimas extranjeras o fuera de su lugar de origen. Las víctimas del delito objeto de la Ley no serán repatriadas a su país o a su lugar de origen en territorio nacional, salvo que la autoridad responsable cuente con elementos probatorios suficientes que demuestren que no corre riesgo su vida, su integridad, su seguridad o la de sus familias. Las víctimas extranjeras en situación irregular en nuestro país, cuando esta sea consecuencia de la actividad desplegada contra ellas durante la comisión del delito, no serán objeto de las sanciones o impedimentos previstos en la Ley General de Población.

Garantía de no repetición. Entendida como la obligación del Estado, de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma o vuelvan a ser objeto de los delitos previstos en la Ley, sea por las autoridades operadoras de la Ley durante los procesos judiciales en que deba participar o por parte de los victimarios a través de intimidación a las víctimas o a las personas.

VI. PRESUPUESTO

Por otra parte, cabe señalar que si bien las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados solicitaron para 2012 un presupuesto de 53 millones para la creación de un banco de datos en materia de trata de personas, así como para poder iniciar el programa para prevenir y sancionar este delito, solamente obtuvieron 4 millones, lo que muestra la falta de interés real por parte del Congreso para poder cumplir con los propósitos previstos por la nueva ley. Ello implica que no será posible reforzar la persecución, reparar el daño y adoptar medidas de protección

de identidad para las víctimas, así como tampoco podrán financiarse estrategias contra el turismo sexual ni se apoyará con recursos a las organizaciones civiles que brindan atención a las víctimas.¹³

A manera de conclusión, quisiera señalar que no obstante los buenos propósitos que han orientado la elaboración de la nueva Ley, quizá habría que tomar en cuenta las reservas que han expresado algunos especialistas, como Patricia Olamendi, quien recientemente apuntó que la nueva Ley General tiene un “pronóstico reservado”, ya que existe un componente adicional al delito que también forma parte de los crímenes de delincuencia organizada, motivo por el cual es posible determinar que las entidades federativas se excusarán de conocer el delito, bajo el argumento de que la conducta se encuentra tipificada en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, generando así un ambiente de impunidad mayor que el que ahora vivimos en la investigación y sanción del delito. A ello hay que agregar, según la especialista, que la trata de personas ya se encuentra legislada como delito en [casi] todos los códigos penales del país; es decir, en el fuero común, si bien con diferencias en cuanto a las conductas para la realización de la trata de personas [pues] señalan a la explotación de la persona como el fin del delito, además de la existencia de cinco leyes estatales para prevenir y sancionar la trata de personas, situación que es fundamental considerar al momento de elaborar la nueva Ley General, para que no obstaculice los trabajos e investigaciones que vienen desarrollándose en algunos estados de la República.¹⁴

¹³ García, Carina, “Combate a la trata, sin recursos para operar por olvido de diputados”, *El Universal*, 23 de noviembre de 2011.

¹⁴ Olamendi, Patricia, “Reforma constitucional. La óptica de una Ley General”, *Esclavos del Siglo XXI. Revista México Social*, México, año 1, núm. 14, septiembre de 2011, p. 21.