

# Aplicación legislativa en México del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños

*Ernesto Céspedes Oropeza*

## Introducción

La trata de personas es una de las expresiones delictivas con los efectos más lacerantes sobre la vida de las personas y las sociedades: la explotación sexual y laboral, el tráfico de órganos y otras formas de esclavitud moderna son algunas de sus manifestaciones más condenables.

El Departamento de Estado de Estados Unidos afirma que en el mundo, tan sólo en el ámbito transnacional, entre seiscientas y ochocientas mil personas, especialmente mujeres, niñas y niños, son víctimas de este delito. Difícilmente podría encontrarse un país ajeno al problema. No obstante, como lo observa la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en su reciente reporte *Trafficking in Persons: Global Patterns*, dada su naturaleza clandestina, la falta de información confiable y los apenas incipientes esfuerzos que se llevan a cabo en el mundo para combatir el fenómeno, la dimensión del mismo podría estar ampliamente subestimada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), *Trafficking in Persons: Global Patterns*, junio de 2006, disponi-

La gravedad del delito de la trata de personas le ha valido ya desde hace algunas décadas un lugar en la agenda interna de los Estados nacionales así como en la de los foros multilaterales.<sup>2</sup> Sin embargo, la inclusión de diversas actividades delictivas bajo la denominación de “trata de personas” y el énfasis en el aspecto transnacional, vinculado con el fenómeno de la delincuencia organizada, es relativamente reciente, puesto que fue hasta el último trienio del decenio pasado cuando se negoció, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el tratado fundamental que norma la cooperación internacional en la materia y que pretende intensificar el combate al fenómeno mediante la homogeneización de las legislaciones y prácticas internas de sus Estados Parte.

En efecto, la preocupación global con respecto a la necesidad de una normatividad sobre este asunto quedó de manifiesto en la negociación y entrada en vigor del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CDOT).

Actualmente, 101 países son Parte del Protocolo y 117 lo han firmado. México participó en las negociaciones del mismo. Lo firmó el 13 de diciembre de 2000 y el instrumento de ratificación fue depositado el 4 de mayo de 2003. El Protocolo entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

Conforme a las disposiciones constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos, el Protocolo en cuestión, como todos los tratados en vigor de los que México es Parte, es obligatorio para el país, y se convierte en Ley Suprema de la Unión, con

---

ble en la página electrónica de la ONUDD. La fragilidad de la metodología empleada se describe en las páginas 43 a 46.

<sup>2</sup> *Directrices y políticas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la Protección Internacional*, 7 de abril de 2006.

jerarquía únicamente inferior a los preceptos contenidos en la Constitución General de la República.

De manera lamentable, y no obstante el peso jurídico que nuestra Constitución adjudica a los tratados internacionales, la práctica judicial en las entidades federativas y en el ámbito local —e inclusive en el federal— dista mucho de reconocer la importancia de los mismos y omite su observancia. Además, la forma en la que los tratados internacionales están redactados dificulta su aplicación directa y la gran mayoría lo hace, por tanto, a través de la armonización de la legislación interna con sus preceptos.

Ahora bien, la aplicación del Protocolo en México o en cualquier Estado Parte supone, evidentemente, la necesidad de la armonización legislativa correspondiente, así como de las prácticas subsecuentes. México no cuenta con una legislación específica en materia de trata de personas, ni a nivel local ni federal, de la manera en que lo establece el Protocolo. Cabe aclarar que lo anterior no quiere decir que la legislación y políticas públicas en nuestro país sean ajenas al combate contra la trata de personas. Tanto la legislación federal como las estatales sancionan, de alguna manera, conductas que bajo ciertas circunstancias constituyen el delito de la trata de personas. La red institucional de apoyo a víctimas de delitos también atiende a algunas personas que son víctimas del mismo. Existen, además, campañas de prevención para evitar el abuso contra menores y la pornografía infantil, y las autoridades federales hacen esfuerzos relevantes en contra de la comisión de este último delito por la Internet.

La trata de personas, en tanto expresión de un fenómeno realmente global como el de la delincuencia organizada transnacional, hoy en día es un tema relevante en la agenda de los organismos multilaterales, al igual que en la agenda interna y en la política exterior de muchas naciones.

Desde la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de su Protocolo en materia de trata de personas, la comunidad internacional enfrenta, a través de los organismos multilaterales, el gran reto de materializar los esquemas de armonización y homogeneización de leyes, prácticas y criterios que favorezcan la cooperación internacional que anima a estos instrumentos. También está presente el reto de evaluar el grado de avance de los Estados Parte en el cumplimiento de dichos instrumentos, con toda la carga política que ello implica para los países.

Los foros multilaterales que son naturales al quehacer internacional de México son la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En ambos organismos, el manejo del tema de la trata de personas tiene sus propias características, lo que determina de manera particular la actuación de México e incide en el cumplimiento del Protocolo, comenzando por la armonización de la legislación mexicana.

Además, cabe mencionar que aunque la sola entrada en vigor del Protocolo confirma el interés de países de todo el orbe en el tema, es en las sociedades desarrolladas —quizás por ser ellas los principales lugares de destino de las víctimas y por sus altos estándares de participación social y de respeto a los derechos humanos— donde la preocupación por el problema está más extendida y la legislación correspondiente se encuentra más avanzada.

Al ser los Estados Unidos de América un importante polo de destino de las víctimas de la trata en el mundo y al haber incorporado en forma relevante el combate a la trata de personas en sus políticas interna y exterior, es fácil entender el peso creciente que ha adquirido el tema en la relación bilateral México-Estados Unidos. De este modo, el peso específico que Estados Unidos ha otorgado al combate a la trata de personas y la im-

portancia de la relación con ese país en el quehacer internacional y nacional de México explican la reciente formalización de esquemas bilaterales de cooperación.

La necesidad de armonización legislativa en nuestro país está determinada no sólo por la gravedad del deleznable delito de la trata de personas, sino también por la observancia de compromisos multilaterales, anteriormente citados, así como de aquellos bilaterales y regionales, entre los cuales destacan los contraídos con Estados Unidos.

El presente ensayo se propone describir los esfuerzos que es necesario realizar en materia de armonización legislativa en México con respecto al Protocolo contra la Trata de Personas, tomando en cuenta el estado que presenta el manejo del tema en los foros multilaterales y las características de la relación bilateral con Estados Unidos en lo que a este asunto específico concierne. Para ello, se comentan de manera breve el contenido del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, así como el estado y características del manejo del tema, tanto en el marco de la ONU y la OEA, como en los esquemas de cooperación internacional en la materia que existen entre México y los Estados Unidos de América.

Asimismo, se describen los intentos de armonización del Protocolo con las legislaciones de las entidades de la Federación para, finalmente, abordar el tema de la creación de una posible ley federal contra la trata de personas. Como último apartado se presentan algunas consideraciones finales.

## **Principales contenidos del Protocolo**

Para empezar, mencionaremos sucintamente los contenidos principales del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

La siguiente descripción nos indica que el cumplimiento y la observancia cabales del Protocolo por parte de un Estado Parte difícilmente se logran reformando tan sólo su legislación penal. Sobra decir que el alcance de la armonización legislativa necesaria depende del sistema jurídico del Estado en cuestión. En el caso de México, con un sistema político republicano y federado y una tradición jurídica basada en el derecho romano, se requeriría, por lo menos, ajustar los códigos penales federal y de las entidades federativas para tipificar la trata como delito. De manera adicional, los compromisos en materia de atención a víctimas requerirían la modificación, como mínimo, de las legislaciones de salud y asistencia social, igualmente en los ámbitos federal y de las entidades de la Federación.

El contenido del Protocolo, por otra parte, también constituye un marco para la cooperación internacional de México en la materia, tanto a nivel bilateral como multilateral, según se explicará más adelante. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas se divide en cuatro partes principales:

—La primera contempla las Disposiciones generales, referidas al objetivo del instrumento —incluyendo la definición de lo que es la trata de personas—, y a su relación con la CDOT.

—La segunda tiene que ver con la penalización del delito de la trata (artículo 5).

—La tercera versa sobre la protección a las víctimas (artículos 6-8).

—La cuarta se refiere a las medidas de prevención, cooperación y de otro tipo.

En relación con las Disposiciones generales, es necesario señalar que para ser Parte del Protocolo, un Estado debe ser Parte de la CDOT. De hecho, la aplicación del Protocolo, al igual que de la CDOT, se restringe —en cuanto a la prevención, investigación y penalización— al ámbito de cooperación cuando el

delito tiene alcances transfronterizos y está vinculado al crimen organizado; también se aplica en lo que a la protección de las víctimas concierne. Lo anterior no afecta en la aplicación interna y en las modalidades nacionales propias del combate a la trata. No obstante, el compromiso de armonización legislativa tiene como fin facilitar una mayor cooperación internacional, objetivo primordial del instrumento.

El Protocolo maneja como objetivos: prevenir y combatir la trata de personas; proteger y ayudar a las víctimas, y promover la cooperación internacional en ese sentido.

Por lo que hace a la definición de la trata de personas, el Protocolo la concibe 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.

En el caso de niñas y niños (menores de 18 años, de acuerdo con el Protocolo), el consentimiento no existe para efectos jurídicos; lo mismo aplica en el caso de adultos sobre quienes se hayan ejercido las medidas de coerción previstas en la definición citada.

En la segunda sección, el artículo 5 indica el compromiso de las Partes para tipificar las conductas constitutivas de la trata de personas, de acuerdo con la definición mencionada. Asimismo, se habla acerca de la penalización de la tentativa de comisión de este delito, al igual que de la participación con ca-

rácter de cómplice, y de la organización de otras personas para cometer el delito de la trata.

La tercera parte se refiere a la protección de las víctimas por los Estados Parte. La misma es de espectro amplio y prevé la protección de la identidad de la víctima y la confidencialidad de las investigaciones judiciales. También prevé que se les proporcione a las víctimas información acerca de los procesos jurídicos y asistencia legal; cuando proceda, alojamiento adecuado; interpretación de idiomas; asistencia médica, psicológica y material; oportunidades de empleo, educación y capacitación; seguridad física; indemnización del daño; permanencia en el territorio del Estado de rescate, ya sea temporal o de manera duradera, y repatriación expedita, segura, documentada y preferentemente voluntaria.

La cuarta sección se refiere a la prevención. El Protocolo contempla campañas de difusión e información, llevadas a cabo por los Estados Parte, así como cooperación con organizaciones de la sociedad civil, de carácter bilateral y multilateral, a fin de mitigar las causas de vulnerabilidad de las víctimas, tales como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades; medidas legislativas y de otra índole para desalentar la demanda de la trata de personas; medidas de control fronterizo para detectar a víctimas; capacitación de funcionarios migratorios, de procuración de justicia y policiales; medidas de seguridad de documentación migratoria, y obligación de los transportistas de cerciorarse de que sus pasajeros cuenten con la documentación requerida para ingresar al territorio de destino.

### **El manejo actual de la trata de personas en los organismos internacionales multilaterales**

La trata de personas en sus distintas expresiones ha sido objeto de preocupación de la comunidad internacional desde hace

varias décadas.<sup>3</sup> A pesar de la multiplicidad de instrumentos internacionales en los cuales se norma la cooperación en materia de conductas que pueden constituir *la trata de personas*, la definición de este delito y las modalidades de cooperación internacional para su combate se plasman en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En este apartado se revisará, específicamente, el manejo actual del tema de la trata de personas en los ámbitos de la ONU y de la OEA.

### *Organización de las Naciones Unidas*

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños fue el primero en entrar en vigor (25 de diciembre de 2003), de los tres protocolos de la Convención de Palermo, después de la entrada en vigor de la misma, en septiembre de 2003.

Los otros dos protocolos de la Convención son: el Protocolo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (en vigor desde el 28 de enero de 2004), y el Protocolo sobre la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones (en vigor desde el 3 de julio de 2005).

La Convención de Palermo se propone mejorar la cooperación internacional para prevenir y combatir más eficazmente el crimen organizado transnacional; contiene novedosos mecanismos, incluyendo disposiciones sobre extradición, asistencia judicial recíproca y cooperación jurídica, así como la obligación de que los Estados Parte adopten medidas legislativas y administrativas para sancionar delitos graves de naturaleza

---

<sup>3</sup> *Idem.*

transnacional, tales como la participación en un grupo delictivo organizado, el lavado de dinero, la corrupción y la obstrucción de la justicia.

México suscribió la Convención de Palermo y dos de sus protocolos en diciembre de 2000. El tercero fue suscrito en 2001. En particular, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños se firmó el 13 de diciembre de 2000. El Senado de la República lo aprobó el 22 de octubre de 2002, lo ratificó el 4 de febrero de 2003 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2004.

Una vez entrados en vigor, tanto la Convención de Palermo como su Protocolo contra la Trata de Personas, obligan a aquellos Estados que, como México, los ratificaron. La manera ordinaria en que los Estados Parte inician los esquemas de cooperación y cumplimiento previstos en los tratados internacionales —generalmente contenidos en sus textos— es mediante las reuniones o Conferencias de las Partes (COP). En la primera COP normalmente se establecen el reglamento de operación de las propias Conferencias de las Partes, así como las modalidades de operación y financiamiento para el órgano administrativo o Secretariado que habrá de instrumentar las acciones derivadas de las decisiones de las Partes.

En el caso de la Convención de Palermo y sus protocolos, la ONUDD funge como Secretariado de los instrumentos. En la primera COP de la Convención de Palermo y sus protocolos se establecieron sus reglas de funcionamiento y se indicó que la ONUDD trabajaría en el tema con recursos de su presupuesto general y aquéllos adicionales que proporcionarían de manera particular los Estados Parte, conforme a la propia Convención.

Durante la segunda Conferencia de Estados Parte de la Convención de Palermo, en octubre de 2005, se analizó el grado de cumplimiento del Protocolo contra la Trata de Personas por

sus 101 Estados Parte. Ante la falta de una definición en torno al Mecanismo de Evaluación formal que habrán de utilizar los Estados y la ONUDD, el diagnóstico en torno al cumplimiento de la Convención y sus protocolos se ha limitado a la circulación y llenado de cuestionarios formulados por el Secretariado en los que cada Estado Parte reporta —o así debería hacerlo— acerca de la situación legislativa, de acción de la justicia y de medidas preventivas en su ámbito de jurisdicción.

Para finales de 2005, únicamente 43% de las Partes del Protocolo habían llenado y remitido su cuestionario al Secretariado. Ello ha impedido la formulación de un diagnóstico cierto acerca de la observancia del Protocolo y de las necesidades específicas de las Partes para poder cumplir con sus compromisos.

La decisión adoptada por la segunda COP sobre el tema de la trata de personas lamenta la falta de cumplimiento de las Partes e insta a aquellas que tengan dificultades para proporcionar la información requerida, a solicitar apoyo del Secretariado. Sin embargo, dicha decisión acota, al mismo tiempo, esa ayuda, al indicar que el Secretariado proporcione el apoyo señalado, siempre y cuando provenga de recursos “extrapresupuestarios”.

Los párrafos anteriores son indicativos de dos situaciones preocupantes:

—La primera es que la trata de personas es un tema delicado sobre el cual, muy probablemente, como en el caso de México, los Estados Parte del Protocolo tienen incipiente o escaso conocimiento acerca de sus propias realidades nacionales y/o limitados avances y medidas que reportar.

—La segunda es que la cooperación y asistencia a los Estados Parte dependa de los recursos “etiquetados” que países donantes otorguen para ello.

No obstante la falta de información proporcionada por los Estados Parte del Protocolo, la ONUDD ha elaborado un reporte sobre la situación en el mundo respecto al combate contra la trata de personas. El informe *Trata de personas: tendencias globales*, publicado en abril de 2006, es quizás el producto más acabado de la Oficina contra la Droga y el Delito en materia de trata de personas. Los otros han sido manuales de mejores prácticas; trabajo de recolección de datos y prácticas, y guías legislativas para la armonización del Protocolo con las leyes nacionales.

Para su elaboración, la ONUDD se allegó, al igual que lo hace el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (véase *infra* p. 103), información de diversas fuentes, tales como organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos internacionales, a fin de realizar un diagnóstico del fenómeno en el mundo y para proporcionar datos país por país. Dicho informe clasifica a las naciones en países de origen, tránsito y destino, con intensidades de baja, media y alta para cada categoría.

A manera de reflexión, es necesario considerar este informe de las Naciones Unidas como una prueba de que la Organización realiza un esfuerzo visible en contra de la trata de personas, el cual contrasta con la lentitud (por no decir con la falta de transparencia) con la que operan las acciones, ya no de cooperación sino siquiera de información, de los Estados Parte del Protocolo. El reporte se enmarca dentro del Programa Global contra la Trata de Personas de la ONUDD, y —dado que el financiamiento en este rubro regularmente es “etiquetado” por donantes determinados— el mismo no debe verse de manera aislada de los esfuerzos de países desarrollados —en especial de Estados Unidos—, por que el tema sea visible, y poder legitimar así ante los organismos internacionales sus propios esfuerzos unilaterales en la materia.

### *Organización de los Estados Americanos*

Corresponde a las organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos, normar, diseñar e instrumentar a nivel regional y/o subregional los mecanismos de cooperación que se originan ya sea en el Sistema de las Naciones Unidas, de forma independiente o, como en el caso de la OEA, dentro del Sistema Interamericano.

A manera de referencia sobre cómo el sistema internacional universal aborda algunos temas de la agenda global respecto a las organizaciones de cooperación regional, podemos decir que, en ocasiones, la OEA ha desarrollado tratados específicos que no existen o cuya negociación, por distintos motivos, no ha sido finiquitada en el Sistema de la ONU. Como ejemplo están la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Convención General contra el Terrorismo de la ONU. La primera está en vigor, mientras que la última lleva años en proceso de negociación. Otro ejemplo es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará), que no tiene contraparte en el Sistema de la ONU.

Son quizás factores como el menor número de Estados Miembros, las afinidades culturales y de desarrollo de varias subregiones del continente americano, así como los liderazgos ejercidos por algunos países —notablemente Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina y, frente a ciertas situaciones, los Estados insulares del Caribe—, los que facilitan, en ocasiones, la inserción expedita en la agenda regional de temas que tardan más tiempo en madurar en la agenda global.

En el caso de la trata de personas, comúnmente una expresión de la delincuencia organizada, el marco normativo es de carácter estrictamente universal, es decir, la Convención de Palermo y su Protocolo contra la Trata de Personas. Sin embargo,

aunque incipientes, los esfuerzos por aplicar en el ámbito regional la cooperación prevista en dichos tratados han resultado más fructíferos que en el Sistema de la ONU.

Es menester hacer énfasis en el hecho de que, existiendo órganos especializados de la OEA en materia de uso y tráfico de drogas ilícitas —asunto de la competencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD)—, ni la estructura burocrática de la OEA ni sus órganos deliberativos/decisores entre Estados contemplan de manera formal la delincuencia organizada transnacional, en lo general, ni la trata de personas, en lo particular, como objetos de su atención.

No obstante lo anterior, el tema de la trata de personas sí ha sido, aunque de una manera limitada principalmente a la explotación sexual de mujeres, adolescentes y niños, materia de la agenda de trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). De hecho, se puede hablar de una tradición y calidad incuestionables sobre el trabajo de la CIM en lo que a la trata de personas se refiere, realizado por dedicados profesionales en la materia, mismo que ha sido objeto de mandato de las propias resoluciones de la CIM desde 2002 y por parte de la Asamblea General a partir de 2003, cuando se adoptó la resolución relativa al “Combate al delito de la trata de personas, especialmente mujeres, adolescentes, niñas y niños”.

En esa resolución, la 1948 de la Asamblea General de la OEA de 2003, se solicitaba a la Secretaría Permanente de la CIM que:

- a) Facilite el intercambio de información y prácticas óptimas entre los Estados Miembros que lo soliciten a fin de combatir el delito de la trata de personas y continuar los estudios de investigación para que incluyan a otros Estados Miembros;
- b) presente al Consejo Permanente un informe sobre las actividades realizadas sobre la trata de personas, especialmente mujeres, niños y niñas, en los Estados Miembros.

De manera adicional, en esa misma resolución se hablaba de:

Encomendar al secretario general que designe un coordinador de la OEA sobre el tema de la trata de personas, especialmente mujeres, adolescentes, niños y niñas, adscrito a la Secretaría Permanente de la CIM y financiado con fondos específicos creados para este fin con contribuciones de los Estados Miembros y otros recursos externos, para que actúe como punto focal a fin de facilitar el intercambio de información y los esfuerzos de los Estados Miembros.

Hay que decir que esa posición recayó en un funcionario comisionado específicamente por el Departamento de Estado, sin consulta previa con los Estados Miembros. Como consecuencia de ello, en los trabajos de la CIM se aprecia un sesgo evidente hacia los intereses particulares de la Unión Americana, como puede observarse en los recientes informes de la Comisión sobre el tema de la trata, en los cuales se hace énfasis en los países de origen y tránsito, y en algunos de destino, ignorando el gran magnetismo que ejerce Estados Unidos, precisamente como país de destino de las víctimas.

Por otra parte, se pretende que se aborde el fenómeno de la trata en distintos ámbitos, tales como el propio Consejo Permanente (conformado por los embajadores ante la OEA de todos los Estados Miembros) y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización.

*Trascendiendo el trabajo de la CIM en materia de trata de personas en la OEA*

A partir de la resolución 2118 de la 35 Asamblea General de la OEA, el “monopolio” que mantenía la Comisión Interamericana de Mujeres en el manejo del tema de la trata de personas se

vio trastocado por la visión más integral impulsada por varios Estados Miembros. Así, la Asamblea General reiteró la necesidad de una reunión hemisférica sobre el tema, hizo referencia a la Convención Interamericana contra el Tráfico de Menores y mandató que el tema fuera abordado en el seno de la Comisión Especial contra la Delincuencia Organizada Transnacional —dependiente del Consejo Permanente de la OEA—, en colaboración con la CIM y el Instituto Interamericano del Niño.<sup>4</sup>

Venezuela consiguió ser sede de la Primera Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas de la OEA, en cumplimiento de un mandato resolutivo de la Asamblea General. La reunión, celebrada en marzo de 2006 en Isla Margarita, estableció las primeras bases de colaboración en relación con la trata de personas, así como los primeros acuerdos hemisféricos en la materia. Entre los participantes estuvieron tanto gobiernos de países miembros de la OEA como organizaciones de la sociedad civil.<sup>5</sup>

Los acuerdos adoptados en Venezuela, plasmados en el documento “Conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas”,<sup>6</sup> se

---

<sup>4</sup> México ha sido el principal impulsor de que el tema de la delincuencia organizada transnacional encuentre un “nicho” en la estructura y programa de trabajo de la OEA. Nuestro país promovió en 2005 la creación de la Comisión Especial contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT), conformada por todos los países miembros de la OEA, en la que se han discutido las principales expresiones de la delincuencia organizada que aquejan al continente. Al momento de elaborar este trabajo, la CEDOT tiene por encargo concretar un mandato de la Asamblea General en el sentido de crear un plan hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. A este respecto, la CEDOT, presidida desde su creación por México, se ha dado al cumplimiento de esa tarea.

<sup>5</sup> Venezuela es ubicado en el Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos en el “grupo 3”, es decir, como país “no cooperante y que hace poco por combatir el delito de la trata”.

<sup>6</sup> Su contenido puede ser consultado en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4095.pdf>.

constituyen así en el marco de cooperación regional contra el fenómeno y, por supuesto, son acordes a los preceptos y capítulos del Protocolo contra la Trata de Personas de la Convención de Palermo. Sin embargo, una vez que los Estados Miembros han acordado líneas generales de acción sobre el tema, surge el lógico cuestionamiento acerca de cuáles de los órganos deliberativos de la Organización les darán seguimiento, así como cuáles de los órganos de la Secretaría General fungirán como Secretariado del tema.

Sobre el primer aspecto, vale decir que, como consecuencia del concepto ampliado de seguridad hemisférica resultante de la Conferencia Especial sobre Seguridad,<sup>7</sup> celebrada en la ciudad de México en octubre de 2003, se creó, como órgano dependiente del Consejo Permanente de la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), encargada de aquellos temas relativos a dicho concepto ampliado de seguridad.

De este modo se entiende la preferencia de algunos Estados Miembros a que el tema de la trata de personas se ventile en dicha CSH, acompañado de otros como los de minas antipersonales y armas nucleares. Aunque México optaría por que el tratamiento del tema se llevara a cabo en el seno de la Comisión Especial contra la Delincuencia Organizada Transnacional, tal parece que prevalecerá la visión de que sea la CSH la que se ocupe de dar seguimiento a los acuerdos tomados en Venezuela.

Con respecto al asunto del Secretariado para el tema de la trata de personas en la OEA, hay que señalar que el secretario

---

<sup>7</sup> El concepto ampliado implica que el ámbito de la seguridad hemisférica trasciende los asuntos de defensa tradicionales, normalmente asociados a cuestiones militares y abordados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), denunciado por México en 2001. La seguridad hemisférica involucraría, de acuerdo con esta concepción ampliada, asuntos tan variados como la delincuencia organizada, cuestiones ambientales, temas políticos y económicos, y no solamente amenazas de corte militar y en contra de la seguridad de los Estados.

general de la Organización ha añadido a su estructura la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional, que contendrá a la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (CICAD); al Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y al Departamento de Prevención de Amenazas contra la Seguridad Pública, que idealmente se ocuparía, dentro de la Secretaría General, de los temas de delincuencia organizada y de la trata de personas.<sup>8</sup>

En resumen, podría decirse que el manejo del tema de la trata de personas ha tenido una complejidad y un dinamismo más notorios que en la ONU, a la luz de la Convención de Palermo y su Protocolo contra la Trata. Asimismo, que la influencia acentuada de Estados Unidos en el organismo regional ha sesgado los trabajos realizados en la materia. El futuro del manejo del tema dependerá de la decisión acerca del enfoque y el alcance que se le otorguen.

### **Acción y cooperación internacional de México en materia de trata de personas: cooperación bilateral con Estados Unidos**

En este apartado —como se mencionó en la introducción del presente trabajo— se abordará el tema de la cooperación bilateral con la Unión Americana. A pesar de estar incluida la materia de este ensayo en varios esquemas de cooperación entre ambos países, se han seleccionado dos aspectos particulares de esa cooperación bilateral, cuya relevancia resulta trascendental

---

<sup>8</sup> Al momento de escribir este documento, esa unidad no tenía personal ni recursos asignados por parte de la Secretaría General. Ni el tema de delincuencia organizada transnacional ni el de la trata habían sido asignados de manera permanente a algún órgano subsidiario de la OEA, sino genéricamente al Consejo Permanente.

para que México profundice sus acciones en contra de la trata de personas, y pueda avanzar en la armonización legislativa en la materia. Estos elementos son el Informe Anual del Departamento de Estado sobre la Trata de Personas y la Enmienda a la Carta de Entendimiento entre México y Estados Unidos sobre Cooperación contra las Drogas, para que la misma incluya acciones en contra de la trata de personas.

*El Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América sobre la Trata de Personas*

Los Estados Unidos de América han colocado el combate contra la trata de personas como un objetivo relevante tanto de su política interna como de su política exterior. Por ende, este combate constituye un elemento igualmente relevante en la relación bilateral México-Estados Unidos. Este último país es uno de los más significativos destinos de las víctimas de la trata provenientes de todas partes del orbe. La Unión Americana fue clasificada como un país de incidencia “muy alta” por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.<sup>9</sup> Por lo que hace a México, esa misma fuente lo clasifica como país de origen de intensidad “alta”; país de tránsito de intensidad “media”, y país de destino de intensidad igualmente “media”.

Sobra decir que, dada la vastedad del espectro que comprende el delito de la trata y la propensión del mismo a ser confundido con otros delitos como el tráfico de migrantes, el fenómeno de la trata a nivel transnacional en América del Norte es probablemente ignorado o subregistrado, ya que se comete de manera simultánea al fenómeno de inmigración indocumentada a Estados Unidos proveniente de todo el mundo, incluido

---

<sup>9</sup> UNODC/ONUDD, *op. cit.*, 2006.

México. Asimismo, la trata ocurre algunas veces de manera simultánea o complementaria al delito de tráfico de migrantes.<sup>10</sup>

Estados Unidos cuenta con una legislación nacional contra la trata de personas desde el año 2000,<sup>11</sup> que cumple prácticamente con todos los aspectos requeridos por el Protocolo contra la Trata de Personas. Dicho ordenamiento legal requiere al Departamento de Estado la presentación de un reporte al Congreso de ese país acerca de los esfuerzos de otras naciones en contra de “formas severas” de trata de personas, tanto en el ámbito interno como en el internacional, utilizando como referencia los “estándares mínimos” de combate a la trata de personas previstos por su legislación interna. El reporte clasifica y describe “el grado de esfuerzo” de 149 países, dejando fuera, sin embargo, a aquellos de los cuales no puede obtener información o estadísticas.

El Informe del Departamento de Estado clasifica a los países por grupos. En el “grupo 1 (Tier 1)” coloca a los países que cumplen con los “estándares de la legislación americana”; en el segundo a los gobiernos “que no cumplen totalmente con esos estándares pero que están haciendo esfuerzos significativos para hacerlo”, y en el tercero, a aquellos países que “no cumplen con dichos estándares y que no están haciendo esfuerzos significativos para lograrlo”.

En el informe correspondiente a 2005, publicado en junio de 2006, Estados Unidos coloca a México, al igual que lo hizo en los dos años anteriores, en una cuarta categoría o categoría

---

<sup>10</sup> El tráfico de migrantes supone una voluntad inicial del migrante a ser trasladado de un lugar a otro por el traficante. En el caso de la trata, la voluntad de la víctima, aunque pudiera existir en un principio por engaños, está anulada. En el caso del tráfico de migrantes, hablamos del respeto al derecho de los migrantes traficados, mientras que en el de la trata, el objeto del delito son automáticamente víctimas.

<sup>11</sup> *The Trafficking Victims Protection Act* y sus renovaciones periódicas.

intermedia: el grupo 2, pero sujeto a observación (Tier 2, Watch List), lo que implica, según el reporte, que nuestro país “no cumple totalmente con los estándares mínimos demandados por la legislación estadounidense, pero que está haciendo esfuerzos significativos por lograrlo”, aunque no puede comprobar de manera documentada esos esfuerzos o que los mismos se expresan en compromisos futuros, al tiempo que “se observa un número importante y/o creciente de víctimas de trata”.

Entre los aspectos significativos que la última edición del Informe destaca sobre México, está la falta de una legislación específica sobre la trata de personas y el énfasis que pone en lo que se percibe como deficiencias en la persecución, castigo y prevención del fenómeno.<sup>12</sup>

*La Enmienda a la Carta de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos sobre Cooperación contra las Drogas*

La normatividad aplicable en materia de cooperación bilateral México-Estados Unidos sobre la trata de personas quedó plasmada en la Carta de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos sobre Cooperación contra las Drogas (LOA, por sus siglas en inglés), firmada en Washington, D. C., el 4 de septiembre de 2001.

---

<sup>12</sup> Cita del Informe del Departamento de Estado 2006 sobre México: “The Government [...] does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. The Government of Mexico remains on Tier 2 Watch List for the third consecutive year based on future commitments of the government to undertake additional efforts in prosecution, protection, and prevention of trafficking in persons [...] The Mexican Senate unanimously passed comprehensive anti-trafficking legislation; the Chamber of Deputies has yet to vote on the bill [...] Mexico has established a cooperative framework with NGOs working on victim protection, and is working on its own and with NGOs on public awareness campaigns against trafficking”.

Esta enmienda, solicitada por el gobierno estadounidense y negociada bilateralmente con el mexicano, fue formalizada el 18 de agosto de 2005. Su objetivo es poner en marcha importantes proyectos de cooperación bilateral en materia de combate a la trata de personas, como los siguientes:

—Establecimiento de Grupos de Investigación sobre Trata de Personas/ Asistencia Técnica Procesal (creación de una “Task Force”, en la versión en inglés).

—Establecimiento del Subgrupo Técnico de Trata de Personas.

—Los proyectos mencionados serán instrumentados en colaboración y de manera coordinada con proyectos de asistencia e información financiados por Estados Unidos.

—Construcción de una Red de Apoyo para la Atención Integral de Víctimas en las Fronteras Norte y Sur de México.

—Combate a la práctica de viajeros que se trasladan al interior o exterior con el propósito de obtener servicios sexuales.

—Mensajes para prevenir la trata de personas.

—Concientización de la población sobre los riesgos de la trata de personas.

—Asistencia técnica a proveedores de albergues y atención a víctimas.

Un aspecto muy importante de este esquema de cooperación es la participación de organizaciones internacionales y no gubernamentales, que realizan de hecho parte importante del trabajo de atención a víctimas en México, tanto en el aspecto jurídico y asistencial como en el de refugio. De manera formal, el trabajo de la sociedad civil se hará con carácter de coadyuvante, sin que las organizaciones sociales asuman funciones de la competencia de las autoridades mexicanas o estadounidenses, en apego a la legislación interna y a las prácticas de cada país.

Al formalizarse la enmienda a la LOA, el actual embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, señaló que:

Este programa es parte de los trabajos que ambos países desarrollan en el marco de los mecanismos bilaterales existentes como el Grupo Plenario de Procuración de Justicia, a través del Subgrupo de Trata de Personas. También es complementario a los objetivos planteados en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, anunciada por los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá.

Asimismo, indicó que “mediante este programa el gobierno de Estados Unidos apoyará a México con equipo, capacitación y entrenamiento en tres aspectos fundamentales: investigación, prevención y atención a víctimas”.

Por lo que respecta a México, el comunicado de prensa emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 19 de agosto de 2005, sobre la enmienda a la LOA afirma que:

Ambos países toman nota de las disposiciones del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmado por ambos gobiernos el 13 de diciembre de 2000. Estas medidas dan muestra de los esfuerzos de cooperación bilateral, en un espíritu de colaboración y responsabilidad compartida para combatir el fenómeno de la trata de personas, particularmente en la frontera común.<sup>13</sup>

### *La cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de trata de personas: consideraciones*

El combate a la trata de personas es sin duda un tema relativamente nuevo en la agenda bilateral México-Estados Unidos,

---

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.sre.gob.mx>.

pero que ya ocupa un lugar relevante y cuya importancia podría seguir aumentando.

El énfasis en la vigencia del derecho internacional y en la responsabilidad compartida como principios fundamentales para la cooperación bilateral constituyen herramientas de política exterior esgrimidas por México que, independientemente de su innegable legitimidad, permiten, además, establecer un contrapeso ante el riesgo de que Estados Unidos quisiera imponer de manera unilateral las reglas y métodos de cooperación y operación contra la trata de personas en territorio mexicano.

México desea evitar, mediante el establecimiento de esquemas de cooperación claros, que el combate contra la trata de personas —dada la gran sensibilidad que despierta el tema por el sufrimiento de las víctimas—, se convierta en algo análogo a lo que ocurrió en su momento con el manejo bilateral del asunto del narcotráfico, enrarecido por acusaciones a México como un país que, se supone, es incapaz de controlar el tránsito y la producción de drogas, y por las acusaciones a Estados Unidos como país favorecedor de esos fenómenos por su incapacidad para controlar la demanda de drogas ilícitas en su territorio. Ese enfoque debe ser prevenido y superado por los esquemas de cooperación en materia de trata de personas que habrán de ponerse en práctica entre las dos naciones.

Debemos evitar que el Informe Anual del Departamento de Estado en materia de combate a la trata de personas se convierta en una “certificación” de facto por parte de Estados Unidos a los países del mundo, similar a la que prevaleció hasta su suspensión, en 2001, en cuanto al combate a las drogas. Sin duda, el cambio de enfoque de la legislación estadounidense, que pasó de una “certificación” de esfuerzos antidrogas de varios países a la emisión de una lista de naciones “no cooperantes” en materia de combate al narcotráfico, aminoró los conflictos diplomáticos

de Estados Unidos y mejoró la disposición de cooperación bilateral de otros países, como ocurrió con el nuestro.

México y Estados Unidos pueden evitar las fricciones en la relación antidrogas mediante el establecimiento de esquemas de cooperación más estrechos y, sobre todo, de acciones concretas, generadoras de confianza mutua y que permitan resultados efectivos para penalizar el delito de la trata y para ayudar a las víctimas, reconociendo las particularidades y las complejidades del fenómeno tanto en su dimensión nacional como en la transnacional.

Como elemento adicional, pero no menos importante, vale la pena mencionar que, mientras que a México y a Estados Unidos les conviene conservar y reforzar los vínculos de cooperación bilateral existentes contra el crimen organizado en sus distintas expresiones, también es del interés de nuestro país que no se vincule, de manera irreflexiva y automática, el crimen organizado —o sus distintas modalidades como el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de migrantes— con las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, derivadas de los ataques sufridos en su territorio en septiembre de 2001.

El vínculo automático entre terrorismo y expresiones existentes del crimen organizado en el ámbito bilateral generaría desconfianza, resentimiento y recelos ya actualmente superados, a la vez que reforzaría las pretensiones estadounidenses en torno a cambios en las modalidades limitadas de operación de sus agentes e instituciones en territorio y aguas nacionales de nuestro país, así como en aguas internacionales respecto a embarcaciones mexicanas.<sup>14</sup>

Por todo lo anterior, es preciso señalar que, al tiempo que México debe legislar y poner en práctica acciones claras y posi-

---

<sup>14</sup> Las directrices en relación con la presencia de agentes extranjeros en México quedaron establecidas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de julio de 1992.

tivas en el combate contra la trata de personas, Estados Unidos debe otorgar a nuestro país el peso específico que tiene dentro de la política exterior estadounidense de seguridad, evitando dañar, con descalificaciones unilaterales, la incipiente cooperación bilateral y los esfuerzos internos puestos en práctica por las autoridades federales mexicanas en el combate contra la trata de personas.

### **Difusión nacional del Protocolo y esfuerzos de armonización legislativa en México**

Una vez visto el contexto internacional, por lo que hace a la manera de abordar el delito de la trata en los foros multilaterales, al igual que en la relación bilateral de nuestro país con Estados Unidos, el presente apartado se enfocará en la situación interna, en los ámbitos operativos, legislativo y de la práctica judicial, a fin de cumplir con lo establecido en la Convención de Palermo y, en particular, en el Protocolo contra la Trata de Personas.

#### *Acciones de México en materia de trata de personas*

A manera de breve introducción, se puede hacer referencia a las “Acciones contra el tráfico y la trata de grupos vulnerables”, de noviembre de 2005, con información proveniente de dependencias del Ejecutivo federal que integran el Subgrupo Técnico de Trata de Personas, el cual es coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Las dependencias gubernamentales que integran el Subgrupo Técnico de Trata de Personas son: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de

En el documento aludido se menciona que:

Los esfuerzos de México para combatir el fenómeno de la comercialización y explotación sexual de menores de edad se centran en tres rubros principales: desarticulación y proceso penal contra actores y organizaciones dedicados a estas actividades; detección de esquemas de impunidad que permitan o faciliten la trata de personas en México, y desarrollo de programas de atención y prevención así como de atención a las víctimas.

El documento habla de esfuerzos de cooperación bilateral con Estados Unidos y de resultados obtenidos en el bienio 2004-2005, e incorpora cifras absolutas de detenciones en el último año: 985 traficantes de migrantes (1036 en 2004); 15 traficantes de menores (sin cifra disponible para 2004); 8 pedófilos (sin cifra para 2004); 20 “tratantes de blancas” en materia de pornografía y prostitución (180 en 2004). Es significativo que en materia de lo que se denomina “tratantes de personas”, referido a explotación laboral, no se hable de detenciones en 2005 y se mencione la no disponibilidad de cifras para 2004, al igual que en el caso de “traficantes de órganos”. Esta clasificación sugiere que ya se tomó en cuenta la definición del Protocolo contra la Trata de Personas. Además, evidencia lo reciente de los esfuerzos estadísticos al no disponerse, en varios casos, de cifras para el año 2004.

Asimismo, se habla de la recuperación de 431 menores entre los migrantes; de 15 víctimas del tráfico de menores; de 13 de la “trata de menores”; de 68 de prostitución forzada, y de 316 de explotación laboral. Todas estas cifras se refieren a 2005 sin que haya información disponible para 2004.

---

las Mujeres, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con el documento, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) calcula en 16 000 la cifra de menores explotados sexualmente de manera comercial, y establece una ubicación geográfica del fenómeno por municipios y zonas del país “que generan flujos migratorios donde las zonas más pobres expulsan a sus residentes hacia zonas con mejores fuentes de trabajo” y hacia zonas rurales, en las cuales las organizaciones criminales se benefician de esa situación de pobreza y de la “falta de aplicación de un marco legal consistente y del desconocimiento de la población de la existencia de esta problemática y sus consecuencias”.

El reporte también menciona programas de atención a víctimas mediante el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil y el Programa Interinstitucional de Atención al Menor Fronterizo, con cobertura en cinco estados fronterizos con Estados Unidos. Por último, se hace referencia a campañas preventivas en contra del abuso sexual de menores y al trabajo de la Policía Cibernética de la Policía Federal Preventiva, que “ha identificado y desarticulado a 285 comunidades que distribuyen pornografía infantil y 68 sitios web dedicados a esta actividad. Además [de que ha capturado] a 18 miembros de una banda dedicada al turismo sexual infantil por internet”.

El tipo de información contenida en la fuente citada indica varias cosas que hay que considerar, entre ellas: la complejidad para disponer de una estadística sobre fenómenos que se confunden entre sí; la dificultad para ejercer justicia en ausencia de una legislación específica; la importancia de los esquemas de cooperación bilateral con Estados Unidos para la generación de cifras confiables; el enorme sesgo del manejo de la trata de personas casi exclusivamente hacia la explotación sexual comercial y la pornografía infantiles, lo que reduce la importancia relativa de otras prácticas constitutivas de la trata, como la

explotación laboral, la prostitución forzada, la pornografía y la servidumbre.

Cabe señalar que las acciones mencionadas son consistentes con la posición general de México en torno al tema de la trata de personas, el cual ha servido de guía a su participación en recientes conferencias internacionales en la materia:

III. Si bien el delito de trata de personas no está tipificado como tal en la legislación nacional, tanto en el ámbito federal como en el local, sí están tipificados delitos relacionados a la trata de personas, y las instituciones federales y estatales cuentan con programas y acciones orientados a prevenirlos, a penalizarlos y a atender a las víctimas que, al igual que en el caso de la trata de personas, son mayoritariamente grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

IV. Entre los delitos relacionados con la trata de personas que son objeto de atención de las instituciones federales y estatales se encuentran la explotación sexual infantil, el lenocinio, la prostitución, etcétera. Las instituciones de atención social tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Salud (SS), así como la Procuraduría General de la República (PGR) cuentan con programas en toda la República mexicana relativos a la protección a niños en situación de calle, explotación sexual infantil, mujeres víctimas de violencia, violencia familiar y sexual, entre otros, cuyos beneficiarios son frecuentemente víctimas de delitos relacionados a la trata de personas.

### *Situación y esfuerzos de armonización legislativa en México con el Protocolo contra la Trata de Personas*

México se encuentra obligado, por precepto constitucional, al cumplimiento del Protocolo contra la Trata de Personas, al ser

éste, al igual que todos los tratados internacionales de los que nuestro país es Parte, “Ley Fundamental” después de la misma Constitución.

El artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece además que: “los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”. Lamentablemente, la práctica judicial en las entidades federativas o a nivel municipal —e inclusive federal—, dista mucho de la aplicación directa y efectiva de los tratados internacionales, y muy pocos están redactados de tal manera que fijen normas con la contundencia jurídica necesaria como para ser aplicados de manera directa. La gran mayoría de los tratados se aplican a través de la armonización de la legislación interna de los Estados con sus preceptos. Tal es el caso del Protocolo contra la Trata de Personas.

México no cuenta aún con una legislación específica en materia de trata de personas, ni a nivel federal ni local, no de la manera en que lo contempla el Protocolo. No obstante, actualmente existen esfuerzos para legislar en la materia en los dos ámbitos. Por ello, la trata de personas se constituye en un ejemplo importante de los casos en los que la política exterior precede a la interior, siendo exacto afirmar que la trata de personas es ejemplo de cómo el derecho internacional es —o será— fuente del derecho interno.

Cabe señalar que el hecho de que el delito de la trata de personas contenga diversas conductas que, de manera separada, se consideran como delitos del fuero común o de competencia estatal, complica los esfuerzos de armonización legislativa del Estado mexicano con el Protocolo. Por esta razón, a dichos delitos constitutivos de trata se les denominará en este texto “delitos relacionados” con la trata de personas.

Tales serían los casos del lenocinio, la explotación de la prostitución ajena, la corrupción de menores y otros, que se encuentran tipificados de manera individual en los códigos penales estatales. En el caso del Código Federal de Procedimientos Penales, encontramos los de ultrajes a la moral, corrupción de menores, explotación de la prostitución ajena y lenocinio. No obstante su diversificación, estos delitos no cubren la amplitud de conductas que contempla la trata según el Protocolo, sino que se refieren únicamente a formas de explotación sexual mediante diversas denominaciones no homogeneizadas.

Ahora bien, hay que decir que los esfuerzos de armonización de la legislación nacional con el Protocolo han sido varios; entre ellos pueden mencionarse, a nivel de las entidades federativas, los aprobados por la 70 Legislatura del Estado de Michoacán, la cual en este año acordó cambios importantes en materia de trata de personas y explotación sexual. Una situación semejante había ya ocurrido en el estado de Baja California.

Es pertinente señalar que, dado el mayor ejercicio democrático del México de nuestros días por lo que hace al procedimiento legislativo bicameral y a las distintas fuentes posibles de las iniciativas de ley, resulta complejo establecer siquiera cuántas de esas iniciativas existen y en qué etapa del proceso de creación de leyes se encuentran.

Actualmente sabemos que, con respecto al tema que nos ocupa, hay iniciativas en la Cámara de Diputados (Cámara Baja) relativas a la modificación del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de trata de personas, así como relativas a la reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que consideran la trata de personas como expresión de la delincuencia organizada en los términos en que lo hace el Protocolo. De esta manera, se superaría el obstáculo de la ley vigente que solamente se refiere al “tráfico de personas”, el cual en realidad tiene que ver con el tráfico de migrantes. Es-

tas iniciativas, a pesar de tener por origen a la propia Cámara Baja, no han prosperado aún debido a que forman parte de iniciativas más amplias en materia judicial, que se han estancado en el proceso legislativo.

Al propio tiempo, en el ámbito estatal, tanto agencias federales estadounidenses como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) —o bien, la OIM misma actuando por encargo y mediante financiamiento de las primeras— han hecho esfuerzos por que algunas entidades federativas armonicen su legislación con el Protocolo. No obstante, todavía no se tiene conocimiento de que esos esfuerzos hayan prosperado.

Por otra parte, el Instituto Nacional de las Mujeres ha realizado valiosos diagnósticos en torno a la situación de las legislaciones estatales con respecto a los preceptos internacionales en materia de violencia, discriminación y trata de mujeres.

Los diagnósticos legislativos para la República mexicana que, además de reportar la situación vigente de las legislaciones estatales y federal, proponen iniciativas concretas de modificación legislativa, son los de los eventos de armonización legislativa intitulados “Congresos internacionales para apoyar la armonización de las legislaciones locales con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres: propuestas” y “Trata de seres humanos, especialmente mujeres y niñas en la legislación penal de salud y asistencia social en México”, cuyos trabajos fueron editados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en el marco de un proyecto de colaboración entre ambas instituciones.

Esta colección de trabajos responde a un esfuerzo de la Cancillería mexicana por trascender su facultad legal de difundir el contenido de los tratados internacionales de los que México es Parte, y poder conjuntar los esfuerzos de actores sociales en todos los estados de la República y el Distrito Federal para

que, con base en el diálogo y el consenso, ellos contribuyan a crear las iniciativas de reforma a sus códigos penales, de salud y de asistencia social, a fin de que los mismos estén conformes con el Protocolo.

De acuerdo con las publicaciones mencionadas, los estados de Quintana Roo, Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz sí contemplan en sus legislaciones la trata de personas o delitos relacionados con ella. Sin embargo, el alcance del término *trata* en dichas legislaciones se limita a la explotación sexual y se ignora la amplitud de la definición del Protocolo. Por ello es que el esfuerzo se extendió a todo el país.

En cuanto a la armonización legislativa a nivel federal, es usual que los delitos estén tipificados y codificados en el Código Penal Federal y, en el caso de la atención a las víctimas de la trata, en sus correspondientes a la salud y la asistencia social.

Por lo anterior, el gobierno federal ha estado de acuerdo con la postura de penalizar el delito de la trata en el Código Penal y focalizar los aspectos de prevención y atención a víctimas en una ley especial en la materia.

No obstante la preferencia del Ejecutivo por armonizar separadamente la penalización de los aspectos de prevención y atención a víctimas, el Congreso mexicano, específicamente la Cámara de Senadores, dictaminó y aprobó en diciembre de 2005 una iniciativa de Ley contra la Trata de Personas, elaborada en estrecha colaboración con varias organizaciones de la sociedad civil, académicos y algunos organismos internacionales. Dicha iniciativa fue enviada, conforme al procedimiento legislativo mexicano, a la Cámara de Diputados, en donde fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos.

Hasta que concluyó el último periodo ordinario de sesiones de la 59 Legislatura, el 30 de abril de 2006, la iniciativa no había sido dictaminada para su votación por el pleno de la

Cámara Baja o para su regreso a la Cámara de origen, con observaciones para su reconsideración.

Es menester destacar que sería deseable que una ley federal contra la trata de personas, a fin de corresponder en su contenido, orientación y alcances con los del Protocolo y para que se procesara de conformidad con la técnica legislativa y los ordenamientos del sistema jurídico mexicano, contuviera los siguientes elementos:

1. Exposición de motivos.
2. Disposiciones generales.
3. Medidas para prevenir, atender, combatir y sancionar el delito.
4. Creación de una instancia interinstitucional coordinadora de las medidas mencionadas en el punto tres.
5. Medidas de protección a las víctimas u ofendidos de la trata de personas.
6. Aspectos relacionados con las “sanciones y los delitos”.

Ante la falta de adecuación del Código Penal Federal y de la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO),<sup>16</sup> por lo que hace al delito de la trata, sería necesario que, de prosperar la idea de una ley especial en la materia, hubiera una referencia cruzada de tal modo que se mandatara la adecuación de esos ordenamientos, a fin de que el delito pudiera ser perseguido de manera más expedita y de conformidad con nuestras prácticas jurídicas.

Asimismo, como resultado de un ejercicio de análisis de la iniciativa aprobada por el Senado en diciembre del 2005 (véase *supra* p. 117), realizado por parte de varias dependencias del

---

<sup>16</sup> La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Ejecutivo federal, se propone, entre otras consideraciones, que la ley asigne responsabilidades a esas instancias de acuerdo con lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les faculta a hacer. Para ello, sería fundamental que se dotara a dichas dependencias de los recursos necesarios para que cumplieran con las nuevas responsabilidades que se les encomendaran.

Un aspecto más que vale la pena comentar con respecto a la creación de una legislación especial en nuestro país sobre la trata, reside en el hecho de que los autores de la iniciativa aprobada por el Senado contemplan la creación de un órgano de coordinación con facultades ejecutivas para el combate a la trata de personas en México. Ese órgano estaría compuesto por dependencias federales y, en el mismo, las organizaciones de la sociedad civil tendrían influencia para determinar sus programas y acciones.

Ahora bien, dada la conveniencia de constituir dicho órgano, debemos recordar que se trataría de uno de naturaleza consultiva, que coordinaría los diferentes esfuerzos institucionales, dentro de lo que la legislación nacional le faculta a hacer a cada dependencia. Por otra parte, la participación de la sociedad civil —la cual sin duda juega un papel importante, sobre todo en lo que se refiere a la atención y asistencia a las víctimas— debería ubicarse en instancias consultivas, repitiendo el esquema que se observa en otros temas de política pública.

## **Consideraciones finales**

1. La trata de personas es un fenómeno delictivo tan lacerante, que su combate y la cooperación internacional en la materia han merecido un protocolo específico de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

2. Al ser Estado Parte de ambos instrumentos, y por precepto constitucional, México compromete su observancia tanto en el ámbito interno como en el de política exterior. El ámbito interno, sin embargo, requiere de la armonización de la legislación nacional a los preceptos de esos tratados.

3. En México no existe legislación en materia de trata de personas con los alcances que prevé el Protocolo contra la Trata de Personas. En algunas legislaciones estatales existe mención a ese delito, pero sólo en la forma de conductas ilícitas de tipo sexual que afectan a menores o mujeres.

4. En materia de trata de personas, el derecho internacional, por lo anteriormente señalado, se convierte en una fuente clara del derecho interno, no sólo para abordar el combate y la prevención del delito en su ámbito transnacional, sino también en el interno.

5. Desde la entrada en vigor del Protocolo, se tiene conocimiento de distintos esfuerzos por parte del gobierno federal, de diferentes entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil e incluso de organismos internacionales en cooperación con gobiernos extranjeros, para armonizar tanto las legislaciones estatales como la federal, hasta el momento con éxito limitado.

6. La iniciativa a nivel federal aprobada por la Cámara de Senadores en diciembre de 2005 falta que sea asimismo aprobada por la Cámara de Diputados. La versión final deberá adaptarse a la práctica legislativa mexicana y deberá contar con referencias cruzadas con el Código Penal Federal y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, por lo menos. La Ley deberá también normar los esfuerzos de las autoridades federales de conformidad con las facultades previstas para cada institución y con recursos asignados para ello.

7. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en colaboración con el UNIFEM, realizó a lo largo de 2005, junto con gobiernos y sociedad civil locales, propuestas de reforma a los códigos pena-

les, de salud y asistencia social de todas las entidades federativas de la República mexicana, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo contra la Trata de Personas y otros tratados internacionales en materia de derechos y de no discriminación contra las mujeres.

8. A pesar de que no se dispone aún de una legislación específica en materia de trata de personas, las autoridades federales y estatales desarrollan actividades de prevención, persecución y atención a víctimas, con base en la legislación y prácticas existentes en torno a delitos relacionados con la trata, que normalmente se refieren a conductas de tipo sexual.

9. Con independencia de los esfuerzos de armonización legislativa y de las acciones en contra de los delitos relacionados con la trata de personas, actualmente contemplados en la legislación, México deberá dar pasos mucho más decididos en el ámbito interno en contra de este delito.

10. Si bien ya existe conciencia a nivel federal y estatal sobre el enorme daño social y la gran tragedia inherente a la trata de personas —transnacional o interna—, además de los efectos adversos a la seguridad del Estado que ese delito entraña, difícilmente se puede afirmar que ya se dispone de un diagnóstico cierto para tomar acciones más efectivas.

11. La observancia del Protocolo contra la Trata de Personas por parte de México —incluida la armonización legislativa, objeto de este trabajo—, se enmarca en esfuerzos de cooperación internacional bilateral y multilateral.

12. Puesto que Estados Unidos ha colocado el combate contra la trata de personas en un lugar prominente de su política interna y exterior, la relación bilateral con México ha sido influida de manera importante por este tema.

13. Estados Unidos presenta, por mandato de una ley interna, un informe anual de cada país, relativo al grado de esfuerzos hechos en el combate en contra de la trata, evaluados

de acuerdo con la propia ley estadounidense. Esta certificación unilateral de facto provoca malestar en México, al cual se le califica en el citado informe como una nación que realiza esfuerzos, pero no de manera clara ni contundente, tal y como sucedía en el pasado con la certificación del combate al narcotráfico, antes de que la misma fuera modificada por considerarse que, más que ayudar a los esfuerzos de cooperación, los perjudicaba.

14. La ley estadounidense enmarca esfuerzos específicos de cooperación bilateral. Estos esfuerzos han encontrado su base normativa en la enmienda a la Carta de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos Mexicanos sobre Cooperación contra las Drogas —asunto de primera importancia en la agenda bilateral— para dar cabida a la cooperación en materia de trata de personas. Adicionar la trata a un asunto de primera importancia en materia de combate al delito es indicativo del interés de ambos países en el tema. Dicha cooperación implica la asignación de fondos para el combate a la trata de personas —como lo manda la legislación estadounidense— en México, muy especialmente a través de operaciones coordinadas y de intercambio de inteligencia. Sin embargo, el dinero estadounidense no tiene por único destinatario la cooperación con autoridades mexicanas, ya que en buena parte se destina a las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en cuestiones de asesoría y atención a víctimas en nuestro país. Estas organizaciones actúan muchas veces como los brazos ejecutores de la política estadounidense en el extranjero, de la misma manera en que lo hacen algunas agrupaciones internacionales como la OIM.

15. En materia de trata de personas, las organizaciones internacionales de corte multilateral, como la ONU y la OEA, han colocado en un lugar prominente de sus agendas el combate contra la trata. No obstante, el avance en el cumplimiento del Protocolo contra la Trata de Personas de la ONU —marco nor-

mativo principal aunque no el único en el tema— sigue siendo lento.

16. La complejidad del tema (que incide en la falta de voluntad política), aunada a la falta de recursos específicos para prevenir y combatir el fenómeno, hace que los Estados Parte tengan escaso conocimiento de sus realidades nacionales y muy limitados avances que reportar a la ONU en materia de cumplimiento del Protocolo.

17. El interés de Estados Unidos en el tema, tanto en lo bilateral como en la ONU y la OEA, conlleva un sesgo natural en el tratamiento de esta materia dentro de esos organismos.

18. No obstante, el tema en la OEA comienza a tomar forma dentro de un esquema amplio de cooperación en materia de delincuencia organizada transnacional. Los países miembros han elaborado unas primeras conclusiones comunes en torno al tema y el Consejo Permanente de la OEA comenzará a ocuparse del mismo. Por lo pronto, la estructura de la Organización se adaptó ya a éste y a otros temas que forman parte de una visión ampliada de la seguridad hemisférica, que rebasa el concepto restringido a las cuestiones militares y de defensa, y que incluye las distintas expresiones de la delincuencia organizada transnacional.

19. La futura ley nacional contra la trata de personas y su observancia escrupulosa serán sin duda importantes, no sólo por sus propios méritos al interior de México, sino para lograr que dentro de la relación bilateral con Estados Unidos el tema alcance su dimensión y dinámicas justas. Servirán, asimismo, para que nuestro país desempeñe un papel mucho más importante en los foros multilaterales en el combate contra la trata de personas.