

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES ANTONIO DE
MONTESINOS A.C.**

**Análisis de la Política contra la Trata de Personas desde el enfoque de
Políticas Públicas**

1. Introducción

El presente documento busca analizar las acciones y/o políticas públicas en materia de trata de personas en el Distrito Federal, se diferencia entre acciones y políticas públicas porque se entiende por las últimas la serie de líneas de acción coordinadas que atienden un problema público acotado con base en la definición de sus especificidades y de un plan con acciones programadas métodos y contenidos delineados.

En este sentido buscamos diferenciar dos etapas de atención al fenómeno de la trata en el Distrito Federal, el primero es a partir de la ratificación del protocolo de Palermo por parte del estado mexicano y la aprobación de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas en noviembre del 2007, y un segundo periodo a partir de la aprobación y expedición de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación comercial infantil para el Distrito Federal en octubre del 2008.

Creemos que debido a la gravedad de las implicaciones que tiene la trata de personas en la sociedad y específicamente en mujeres y otros sectores vulnerables, es indispensable analizar y evaluar las actividades y los resultados de las acciones y programas implementados por las autoridades de todos los órdenes de gobierno, revisando cuidadosamente el respeto a los lineamientos de los marcos internacionales, y la generación o reforma de los instrumentos legales que servirán de base para diseñar las políticas en materia de trata.

En este sentido y a manera de configurar un marco de referencia es necesario analizar si existe una política pública en materia de trata a nivel federal, cuáles han sido las acciones que se desprenden de esta, sus avances y la agenda pendiente. De esta forma podremos tener una referencia a partir de la cual analizaremos la implementación de acciones en el Distrito Federal.

En un primer momento analizaremos de manera sucinta la política federal en materia de trata de personas del gobierno federal con el objetivo de tener un marco de

referencia para analizar en un segundo momento las acciones que el gobierno del Distrito ha implementado para responder al problema de la trata.

La segunda parte del análisis está dedicado al proceso de diseño y los contenidos del Programa para prevenir la trata de personas en el Distrito Federal, que se desprende de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal, ubicando la pertinencia e idoneidad de acuerdo con el contexto actual. Es necesario aclarar que debido a la reciente creación y aprobación, el análisis de este programa se realizará a nivel de definición del problema y proceso de diseño del citado programa. Se harán menciones acerca de su implementación y evaluación en términos proyectivos con información proporcionada por algunos funcionarios del gobierno del Distrito Federal y de manera accesoria.

Se plantean a manera de conclusión algunos puntos de agenda que creemos es necesario tomar en cuenta para lograr a mediano y largo plazo mejores resultados en contra de este flagelo que junto con otros degrada el nivel de vida de una gran cantidad de mujeres, niños y niñas en nuestro país.

2. La política de trata a nivel federal

Para este apartado tomamos como referencia los siguientes documentos, la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, el Reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, el Programa para la prevención, atención y erradicación de la explotación sexual infantil, los Informes anuales del Departamento de estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre trata de personas (2007-2010); además del Informe de México en la segunda reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas rendido en marzo de 2009 en Argentina.

A manera de antecedentes, el estado mexicano es parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, también llamada Convención de Palermo; de igual forma es firmante del Protocolo de para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente la mujeres y niñas, instrumentos internacionales que son ratificados en marzo del año 2003.

Con esta acción México adquiere compromisos que lo obligan a realizar las reformas en el marco legal que le permitan cumplir con lo dispuesto en los instrumentos mencionados arriba, cometido que no es cumplido por completo en tiempo, razón por la cual el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica lo coloca en una lista donde se encuentran los países que no han generado ni siquiera las adecuaciones del marco legal en materia de trata. Esta situación es revertida hasta el

2007 cuando México aprueba y pública la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas¹.

Esta calificación al estado mexicano se ha mantenido gracias a una serie de acciones que distintas instancias han implementado en materia de trata, de igual forma, las publicaciones del Reglamento a la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas y las adecuaciones hechas al Código Penal en materia de trata han abonado a mantener al exterior una posición promedio en acciones contra la trata de personas. Tratamos en este numeral de analizar cuáles han sido las acciones implementadas por el gobierno federal en materia de trata de personas, los alcances que han tenido y los avances en coordinación con otros órdenes de gobierno o actores civiles.

a) Acciones generadas en materia de trata

En el marco de la Segunda reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas el gobierno mexicano declaró a través de un informe los avances que a continuación se resumen en una matriz, de análisis:

Cuadro 1. Acciones del Gobierno Federal en Materia de Trata

Ámbito	Avance	Notas
--------	--------	-------

¹ Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, Informe del Departamento de Estado sobre Trata de personas 2010, 2010, USA

Legislativo	Las reformas al Código Penal Federal, al de Procedimientos Penales... previo a la publicación de la Ley	Es decir se propusieron cambios al marco legal antes de saber que se proponía en la Ley correspondiente
	La aprobación de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas en noviembre de 2007	Es decir, se aprobó la ley correspondiente cuatro años (noviembre de 2007) después de ratificar un convenio en la materia (marzo 2003), el problema es que esta ley no podía concretarse en políticas o programas concretos, pues no existía el reglamento correspondiente. Se proponían espacios institucionales intersecretariales que serían encargados de Diseñar el Plan para prevenir y sancionar la trata de personas, pero que al no existir la distribución de responsabilidades entre las agencias del gobierno federal, no podía ser llevado a cabo.
	La publicación del reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas	El 27 de febrero de 2009 a dos meses de la reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas, se aprueba el reglamento. En diciembre de 2010, es decir, a casi dos años de aprobado el reglamento no existe un Programa Nacional en materia de trata de personas a nivel federal, a pesar de que la Ley mandata a la Comisión Intersecretarial como primera responsabilidad, diseñar el citado programa.

Prevención del delito de trata de personas	Creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y las trata de personas (FEVIMTRA), la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de menores y Órganos (UEITMIO) y la Unidad Especializada para la atención de los Delitos Cometidos en el Extranjero.	Estas instancias no están dedicadas exclusivamente al problema de la trata, lo que provoca la atomización de los recursos humanos y financieros que podrían dedicarse al citado flagelo de la trata. El informe no contiene información acerca de los resultados que han tenido estas agencias gubernamentales en materia de prevención y sanción de la trata de personas.
	El gobierno mexicano da cuenta como parte de las acciones contra la trata al Programa para la prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil, implementado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia.	Aquí cabe aclarar que el citado programa es en realidad un subprograma del Programa de atención a infancia y juventud que implementa la instancia mencionada y el cual no tiene entre sus contenidos u objetivos atender el problema de la trata. Estamos aquí ante una equiparación de dos problemas que si bien tienen relación y son ambos urgentes de resolver, responde a especificidades distintas.
	Se da cuenta de una serie de eventos de capacitación a funcionarios de distintas agencias gubernamentales (Inmujeres, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública)	No existe sin embargo un programa de capacitación continua con contenidos específicos y metodología dirigida a las instancias del gobierno federal encargados por la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas para erradicar el fenómeno de la trata.
Persecución a los autores del delito de trata de personas	FEVIMTRA en el periodo comprendido de febrero de 2008 y febrero de 2009 ha iniciado 25 averiguaciones en un caso se dictó la acumulación y existen dos	La tarea de perseguir a los autores del delito de trata de personas es delegada a una Fiscalía ubicada en la capital, con recursos escasos y con atribuciones que aumentan en número y cobertura.

	casos de consignación y auto de formal prisión	
Protección y Asistencia a las Víctimas de trata de personas	Recursos para construir un Refugio para víctimas de violencia y trata	En proyecto al momento del informe
	FEVIMTRA Cuatro centros de atención, Ciudad de México, Veracruz, Tapachula y Ciudad Juárez	Ubicados en locaciones estratégicas por la incidencia del fenómeno de trata en nuestro país.
	FEVIMTRA Protocolo de atención integral a víctimas de trata de Personas	
	Instituto Nacional de Migración ha implementado el Cuestionario para identificación de víctimas de trata	
Cooperación Internacional	Intercambio de Información y Estadísticas	

Fuente: Informe de México en la Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de trata de personas, marzo 2009

b) Análisis de las acciones del gobierno federal desde un enfoque de políticas públicas

Toda política pública se diseña e implementa en un escenario de conflicto de intereses constante, donde los actores con más poder, en términos de recursos e información, establecen una serie de acciones diseñadas para tratar de resolver un problema determinado, esta política pública así como esta influenciada por el contexto en que se diseña e implementa, tiene dentro de sí un núcleo ideológico, metodológico y político que responde a la lectura del problema que pretende atacar².

Estamos ante procesos donde se toman decisiones acerca de cuáles problemas o fenómenos deben ser atendidos con recursos públicos y cuales son las orientaciones de las acciones que se decide implementar desde el ámbito gubernamental; en este sentido es importante entonces determinar cómo es que las autoridades conciben el problema pues desde esa lectura se diseñaran y se llevarán a cabo las acciones mencionadas.

² Méndez José Luis, La política como variable independiente, Foro Internacional Vol. 33, Núm. 1, COLMEX, México 1993.

El gobierno federal ha respondido al problema de la trata desde una agenda externa que responde más a una problemática definida como un delito y no a un fenómeno donde se entrelazan no solo una conducta delictiva, sino una serie de problemas estructurales sociales y culturales que son resultado de patrones establecidos. Prueba de esto ha sido la respuesta del gobierno al fenómeno de la trata que no ha sido otra que atender a la agenda que se plantea en el protocolo de Palermo y a la serie de recomendaciones que el gobierno de estadounidense establece a través de los informes anuales sobre trata de personas. Ejemplo de esto es que los informes que se rinden por parte del gobierno mexicano (Cuadro 1) retoman los ítems y estructura del citado informe.

El Protocolo de Palermo si bien establece las directrices para atender el problema de la trata de personas lo hace desde una perspectiva muy particular que puede observarse en el artículo 4 que se refiere al ámbito de aplicación y que dice:

A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos³.

Es decir responde a una problemática que se observa desde una lógica internacional y como un problema de delincuencia organizada, dejando de lado elementos que le dan en cada estado parte del protocolo especificidades al problema.

Incluso desde su estructura, el protocolo pone en primer término la necesidad de asistencia y protección de las víctimas dejando en segundo término la prevención del “delito” y no de un fenómeno que conlleva factores sociales, culturales, sociológicos y antropológicos.

A continuación revisamos la agenda que en los últimos años el gobierno estadounidense a través del informe del departamento de estado sobre la trata de personas ha recomendado al gobierno mexicano:

Cuadro 2. Agenda de Estados Unidos en materia de trata

Recomendación/Año	2007	2008	2009	2010
Aprobación de la Ley contra la trata	Área			

³ PNUD, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, México 2006,

de personas	prioritaria			
Incrementar los esfuerzos por procesar y castigar a los tratantes por sus crímenes	Área prioritaria			
Asistencia a víctimas de trata de personas	Área prioritaria		Reforzar con	
Luchar contra la complicidad de funcionarios públicos		Área prioritaria		
Formalizar procedimientos para identificar a las víctimas		Área prioritaria		
Expandir capacitación contra la trata para jueces y agentes de procuración de justicia		Área prioritaria	Aumentar	
Financiar y aplicar la nueva ley federal contra la trata			Área Prioritaria	Aumentar
Aprobar e implementar un Plan de Acción Nacional para la trata de personas				Área prioritaria
Apoyar el principio contenido en el protocolo que el consentimiento de la víctima no es relevante cuando los elementos de fuerza o coerción son verificados. (Reformas a la ley)				Área prioritaria
Incrementar la colaboración con Organizaciones no Gubernamentales para proveer atención a las víctimas.				Área prioritaria

Fuente: Informes del departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (2007-2010)

Si nosotros revisamos la serie de acciones que ha implementado el gobierno para atender el problema público de la trata de personas coincide en tiempo y forma con las recomendaciones que ha realizado el gobierno estadounidense para nuestro país, en la serie de informes publicados por el departamento de estado del país vecino.

La política de atención al fenómeno de la trata no cuenta con un Plan que unifique o que oriente hacia determinados objetivos las acciones que el gobierno federal implementa, esto a la larga provoca la generación de acciones inconexas, la atomización de recursos o más grave la delegación a una sola agencia gubernamental de la responsabilidad de diseñar e implementar los programas que tratan de dar solución a un problema público como pasa con FEVIMTRA que de acuerdo con el

informe sobre trata de personas de estados unidos afirma que con solo diez abogados que tienen que dividir su atención en dos problemas distintos (violencia contra la mujer y Trata de personas), la instancia enfrenta grandes retos para pasar de la investigación a la consignación de los responsables del delito⁴.

Por otra parte, sin la participación de otras agencias gubernamentales y actores civiles la política contra el fenómeno de la trata corre el riesgo de orientarse hacia el ámbito de acción de FEVIMTRA es decir, el de acceso a la justicia y atención a víctimas y perder de vista otras aristas del mismo problema que podrían abonar a su solución.

Enfoque de la política Pública

A pesar de que las políticas federales en materia de trata se sustentan en un enfoque de derechos humanos contenido en el protocolo de Palermo, no existe un diagnóstico de la problemática de trata con ese enfoque, y no se tiene hasta hoy un Plan nacional en materia de trata que pudiese unificar las acciones que se están dando en otros órdenes de gobierno.

No contamos con un Plan con objetivos y metas claras con indicadores que faciliten la evaluación de acciones coordinadas en contra de la trata con agencias del gobierno federal y en coadyuvancia con agencias de otros órdenes de gobierno. Por el contrario, lo que tenemos hoy es un marco legal que si bien ha permitido sentar las bases para una política pública en materia de trata, no ha permeado a otros actores gubernamentales o civiles interesados en generar un Plan de acción más amplio no solo en cobertura, sino en perspectiva y enfoques multidisciplinarios. El seguir al pie de la letra las recomendaciones no nos ha permitido generar insumos para diseñar una política acorde con el contexto y que responda a las especificidades del problema de la trata en el plano nacional.

La evaluación de la política de trata a nivel federal

Como se mencionó arriba, la ratificación de los tratados internacionales obliga al estado mexicano a realizar las reformas necesarias en su marco legal, para facilitar el cumplimiento de estos instrumentos, en México el primer paso era aprobar y publicar la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, proceso que llevó casi cuatro años, tiempo durante el cual se llevaron a cabo acciones en materia de trata, pero que no tenían un carácter integral contra el fenómeno de la trata. Dos años más tarde se aprueba el Reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, que debía facilitar la puesta en práctica y la concretización de los contenidos de la Ley. Sin

⁴ Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, Informe del Departamento de Estado sobre Trata de personas 2010, 2010, USA

embargo esto no ha sido un proceso que funcione en automático pues incluso al momento de escribir este texto no existe el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas debía ser elaborado por la Comisión Intersecretarial, además de tener la responsabilidad de desarrollar campañas de prevención y atención en materia de trata de personas.

La ley para Prevenir y sancionar la Trata de Personas mandata de igual manera en su artículo 14 que:

Las autoridades federales adoptarán políticas y programas a fin de:

- I. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa
- II. Facilitar la cooperación con gobiernos de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia, y
- III. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de la trata de personas, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas.

Estas acciones han sido realizadas por contadas agencias del gobierno federal y han sido esfuerzos aislados por responder a un problema que tiene causas diversas e impactos en distintos ámbitos del espacio público y en diferentes sectores de la población. Esto ha complicado la acción del gobierno pues al no contar con objetivos comunes, no compartir una misma metodología, contenidos programáticos y contar con diagnóstico o información confiables se vuelve casi imposible generar una estrategia de cooperación con otras naciones u organismos internacionales.

Otro problema que trae el no contar con un Plan Nacional en materia de Trata de personas es que no es posible materializar la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas de las instancias que ahora implementan acciones de prevención o atención del fenómeno de la trata de personas, así es muy difícil que las autoridades encargadas de la prevención y procuración de justicia, así como las migratorias rindan sus informes semestrales a la Comisión Intersecretarial y organizaciones que interesadas en el fenómeno, como lo marca el artículo 14 de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas.

Hasta ahora hemos podido analizar algunos aspectos de la política en materia de trata que implementa el gobierno federal, sin embargo al no existir un sistema de indicadores es difícil realizar una evaluación exhaustiva pues no hay metas claras y objetivos que podamos contrastar a la luz de los resultados hasta ahora obtenidos. Para tratar de subsanar esta falla sistematizamos la evaluación que se realiza a través de los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Aunque el gobierno estadounidense reconoce los esfuerzos del gobierno mexicano en todos los informes revisados considera que no son suficientes y que nuestro país no cumple con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de personas. A partir del 2007 se ubica la siguiente serie de problemas:

- Insuficientes fondos para concretizar en acciones la Ley para prevenir la trata de personas
- Insuficiencia en los esfuerzos por investigar y perseguir los casos de trata
- Falta de instrumentos para consignar y castigar a los acusados por el delito de trata
- Insuficiencia de recursos orientados a asistir y asegurar a las víctimas de trata
- Falta de colaboración con Organismos Civiles
- Falta de procedimientos formales para identificar a los sectores de población más vulnerables
- Existe un déficit en la capacitación de los funcionarios del poder judicial y de los funcionarios de migración y oficiales de policía.

De igual forma se ubican problemas de corrupción al interior de las agencias gubernamentales que van desde invitaciones a no denunciar los casos de trata de personas, hasta amenazas por parte de algunos funcionarios.

Existen también una serie de problemas que no son mencionados en estos informes, a partir de la información analizada podemos enlistar algunos:

- El gobierno federal ha retrasado el proceso de construcción de una política integral en materia de trata
- Las acciones en materia de trata que se han implementado hasta ahora responden a una lectura del problema externa que no refleja las especificidades del fenómeno de la trata en nuestro país.
- No existe un diagnóstico acerca del tema en donde concurren distintas perspectivas disciplinarias y enfoques básicos como el de Derechos Humanos, el de una política integral y multicultural.
- El gobierno federal no ha generado espacios de coordinación amplia con otros órdenes de gobierno

3. Acciones en materia de trata en el Distrito Federal y El Programa para Prevenir la trata de personas en el Distrito Federal.

En un ambiente de consenso acerca de los impactos que tiene la Trata de personas a nivel mundial y la creciente gravedad de la situación del fenómeno en México y en particular el Distrito Federal reconocido como territorio de origen, tránsito y destino de personas en situación de trata, el 24 de octubre de 2008 se publica la Ley para Erradicar la Trata de Personas, el Abuso y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal en respuesta al crecimiento e incidencia del problema en el espacio local y la amenaza que representa el flagelo para grupos vulnerables de la sociedad.

Se realizan entonces una serie de medidas orientadas a la atención de las víctimas de trata y la procuración de justicia a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal comprometiéndolo a las instancias de procuración de justicia, seguridad pública, género y desarrollo social a atender e identificar las causas de la trata de personas en el Distrito Federal.

A partir de enero del 2009 la procuraduría inicia acciones orientadas a rescatar a mujeres, menores de edad y hombres víctimas de trata y explotación sexual; así durante el 2009 la Procuraduría lleva a cabo cinco operativos rescatando a 165 personas, de las cuales 104 son identificadas en situación de trata laboral⁵ y durante el 2010 se reportan 14 operativos donde se ha rescatado a 204 personas más. El informe no especifica sexo, condición etaria, y la condición de las víctimas ni la condición judicial de los presuntos delincuentes.

El Instituto de las mujeres por otra parte informa de una serie de acciones orientadas a la profesionalización de los y las servidoras públicas en materia de trata, que llevan a cabo junto con organizaciones civiles y otras instancias del Gobierno del Distrito Federal. Entre las que se encuentran el diplomado “Violencia contra las Mujeres, Trata de Personas como una de sus Expresiones, Políticas Públicas y Derechos Humanos”, el seminario internacional “La prevención y Atención a Víctimas de Trata” además de los Talleres para la Atención a Víctimas, reparación del Daño y Redefinición del Proyecto de Vida.

No es sin embargo a partir de la aprobación del Reglamento de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil el 19 de agosto de 2009, que se han llevado a cabo acciones coordinadas para generar una política pública contra la trata, así, en agosto de 2009 se conforma la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas a partir de la cual se han realizado las siguientes acciones en materia de trata de personas:

Acción

Elaboración del Marco Teórico en materia de Trata de Personas

⁵ Informe de Acciones del Grupo Interdisciplinario en Materia de Trata de Personas, Ciudad de México, Noviembre de 2001

Elaboración de los contenidos y esquema del Modelo de Atención y Protocolo de Atención para víctimas de Trata de Personas, a partir de los ejes rectores de la perspectiva de Género, generacional y enfoque de universalidad de Derechos
Documento sobre el Procedimiento Ministerial para la Asistencia Integral en el Rescate de Niñas, Niños y Adolescentes y Adultas Víctimas del Delito de Trata de Personas y/o Delincuencia Organizada
Análisis de las rutas de atención de las Dependencias integrantes del Grupo Interinstitucional para atender a las víctimas de trata
Incorporación de los lineamientos contenidos en el Protocolo para la Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) así como los lineamientos y acciones del programa para Prevenir la Trata de Personas en el Distrito Federal
Compilación de los documentos académicos, gubernamentales y sociales, generados por las diversas instituciones y asociaciones civiles respecto al tema de trata de personas
Inicio de trabajos para el desarrollo del modelo y Protocolo de Atención para víctimas de Trata de Personas del Distrito Federal, a partir de los documentos generados por el Grupo Interdisciplinario
Análisis de la propuesta de reformas para el tipo penal de trata de personas propuesto al Código Penal Federal propuesto por la FEVIMTRA

El Programa para Prevenir la Trata en el Distrito Federal

Después de un periodo de construcción, el Gobierno del Distrito Federal cuenta con el “Programa para prevenir la trata de personas en el Distrito Federal” que es el resultado de un proceso que inicia con la conformación de la Comisión Interinstitucional para prevenir y erradicar la trata de personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil en agosto de 2009, y que se refuerza con la integración del Grupo Interdisciplinario en materia de Trata de Personas en febrero de 2010, conformado por funcionarios del gobierno del Distrito Federal y que tuvo a bien hacerse acompañar de actores civiles en las sesiones de intercambio y deliberación en materia del fenómeno de la trata específicamente en el Distrito Federal.

La construcción conjunta de este tipo de programas son respuestas a las responsabilidades que los estados adquieren al firmar y ratificar acuerdos internacionales y a la construcción de los marcos legales que permitan materializar los citados instrumentos en acciones concretas que busquen en este caso atender y prevenir el problema de la trata en el distrito federal.

Como se dijo arriba, una política pública tiene un núcleo que está influenciado por una ideología y perspectiva política, un conjunto de valores, objetivos y metas que son

definidas a partir de una lectura del problema público, el Gobierno del Distrito Federal se enfrenta a un dilema en la forma en que va a atacar el problema de la trata a nivel local, como lo muestra el mismo Programa que por un lado simplifica en su justificación el fenómeno de la trata al definirlo como “una actividad ilícita que tiene como propósito la obtención de retribuciones económicas por medio de la explotación de seres humanos...”⁶, se entiende entonces desde esta perspectiva que el problema se soluciona diseñando o rediseñando instrumentos legales que castiguen la conducta ilícita y que minimicen los incentivos económicos que impulsan a los tratantes a llevar a cabo esta actividad.

Por otro lado en el mismo Programa en la sección del marco conceptual se reconoce a la trata de personas como una problemática multifactorial donde confluyen aspectos socioculturales, socioeconómicos y políticos que se asocian para originarla y darle una magnitud e intensidad específicas; se afirma que incluso por su ubicación geográfica y por aspectos estructurales y coyunturales este fenómeno ha encontrado un territorio fértil. Estamos ante dos lecturas del problema que si no son contrarias, por lo menos la primera se queda con solo una perspectiva de la problemática que conlleva el fenómeno de la trata. La elección por alguna de las dos definirá en términos aspiracionales y programáticos los objetivos que persigue la política de trata en el Distrito Federal.

Con la información que tenemos podemos afirmar que hasta antes de la Publicación del Programa para prevenir la trata de personas en el Distrito Federal la mayor parte de las acciones y de los recursos del gobierno local han sido encaminadas al acceso a la justicia y menos a la atención de víctimas por parte de algunas agencias gubernamentales que por su ámbito de acción se ven obligadas a actuar. Para nosotros esta situación tiene su origen en que no contamos con un diagnóstico integral del fenómeno de la trata en el Distrito Federal, pues por un lado se ha venido acumulando y sistematizando información que se orienta a los impactos visibles del fenómeno es decir los resultados, las consecuencias del avance de una problemática que como se dijo antes tiene causas multifactoriales, y son esas causas las que no están claras. En relación con este aspecto y autoevaluando nuestras acciones, tanto el gobierno del Distrito Federal como los actores sociales y civiles nos tendríamos que preguntar hacia donde están orientadas nuestras políticas, programas o iniciativas, a aliviar los impactos de un problema o a ubicar las causas primigenias del problema y actuar en consecuencia.

Núcleo de la Política Pública

⁶ Programa para Prevenir la Trata de Personas en el Distrito Federal

El Programa para prevenir la trata asume un enfoque de derechos⁷ pues desde la justificación del mismo lo establece de forma expresa, pero es en los objetivos y las acciones donde se ve mejor reflejado como se verá más adelante. Los derechos que busca proteger el programa de acuerdo con su objetivo son el Derecho al acceso a la justicia de las víctimas de trata, así como los derechos específicos de las mujeres y los niños.

Creemos que el Programa para prevenir la Trata tiene en su núcleo aspectos aspiracionales que están orientados por una perspectiva de derechos que se alimenta por un lado de la relación con Organizaciones civiles y por otro con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que a través del Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal ha influido para que la perspectiva de Derechos Humanos sea un eje que atraviese la política contra la trata de personas.

Creemos que será necesario para la evaluación del programa desde el enfoque de derechos generar un sistema de indicadores que nos permita ubicar los avances en materia de derechos en relación con los resultados de las acciones del programa. Es decir, una evaluación que nos dé información acerca de la incidencia de las acciones en el efectivo goce de los derechos humanos de la población que ha sido víctima de trata, así como la disminución de los impactos del problema en los sectores de la población con mayor riesgo a ser víctima del citado flagelo.

La incidencia de las acciones en materia de trata desde un enfoque de derechos humanos debe ser complementada con otros enfoques que aseguren mayor alcance en los objetivos como el enfoque de género, el generacional, el enfoque de integralidad⁸ e interculturalidad.

El gobierno del Distrito Federal sin embargo debe estar atento a que las normas y acciones definidas en este programa respondan a estas aspiraciones, pero sobre todo que sean efectivas al atacar el problema de la trata de personas en todos los ámbitos y atendiendo a los cambios en el contexto y en el problema mismo.

El diseño de la Política Pública

a) Diagnóstico y línea base

⁷ El enfoque de Derechos implica el respeto y uso de los estándares internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos en el diseño de las normas y programas que conforman las políticas públicas. Buscando que la aspiración del disfrute de estos derechos se concrete en acciones efectivas.

⁸ Entendida la integralidad en dos sentidos, por un lado una lectura del problema e iniciativas que respondan a las distintas aristas que conforman el problema; y por otro lado, la acción coordinada de las instancias gubernamentales en los distintos órdenes y con actores civiles.

Para la elaboración de una política pública es necesario contar con un diagnóstico que pueda dar cuenta de la situación que guarda el fenómeno o problema en todas sus dimensiones, en un contexto y un momento específico, de esto va a depender en gran medida el tipo de acciones que se proponen para su solución o tratamiento. De acuerdo con Aguilar⁹, la definición de un problema es un factor que favorece o impide la difusión de un problema entre un mayor número de actores o ciudadanos de modo que si se presenta de manera sencilla y con elementos significativos, tenderá con mayor probabilidad a expandirse e involucrar a un mayor número de actores convencidos de que las autoridades y ellos mismos deben intervenir en la solución de los problemas públicos.

En el caso del Programa para prevenir la Trata en el Distrito Federal podemos notar desde su justificación un diagnóstico incipiente que ha orientado los esfuerzos del gobierno hacia la implementación de acciones que responden a las consecuencias de un problema (conductas delictivas); sin embargo en este mismo programa encontramos el reconocimiento de un déficit de información y acciones que proponen el establecimiento de líneas de investigación y la integración de un diagnóstico que a través de un grupo multidisciplinario refleje el problema en todas sus modalidades desde un enfoque de derechos¹⁰.

En este sentido el Programa propone desde los antecedentes y el marco conceptual, una suerte de marco teórico e información estadística de referencia que apoya las acciones que se proponen y que nos da una idea de la dimensión del problema que se está enfrentando, sin embargo creemos que es necesario desarrollar insumos con información que nos permitan delinear adecuadamente acciones específicas y los indicadores para medirlas.

El Programa propone una serie de acciones a través de los objetivos y las estrategias correspondientes que no están justificadas con la caracterización del problema, por lo que es urgente la realización un diagnóstico que legitime el programa elaborado que permita por un lado generar metas muy concretas e indicadores que faciliten una evaluación efectiva.

Es necesario ubicar también cuales son las condiciones institucionales y organizacionales que son necesarias para implementar acciones coordinadas como las que se proponen en el programa¹¹ y contrastarlas con las que ahora se tienen para tener un punto de partida o una línea inicial, que define el proceso organizacional que debe seguirse para poder llevar a buen término el Programa.

⁹ Aguilar, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México 1993

¹⁰ Programa para Prevenir la Trata de personas, Objetivo Estratégico 1, Numerales 1.1.1-1.1.8

¹¹ Ibid. Objetivos específicos 1y dos

Estructura del Programa

El órgano encargado de diseñar e implementar el Programa para Prevenir la Trata de Personas en el Distrito Federal es la Comisión Interinstitucional para prevenir y erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, esta Comisión es un órgano colegiado que, además de lo establecido en la Ley, determinará y conducirá las acciones que deban ejecutarse para el cumplimiento de los fines del Programa¹²

Al ser un proceso de gobierno que obedece a una política que procura la participación de diferentes sectores del gobierno local, se entiende que la elaboración de las programaciones anuales contendrán una auténtica estructura de política pública, que en este caso dará respuesta de manera conjunta a la problemática de la trata de personas en el Distrito Federal, sin embargo debemos hacer dos consideraciones:

- No hay una justificación para que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sea la Coordinadora ejecutiva de la Comisión, se podría inferir que debido a la dinámica o la orientación que tenían hasta antes de la aprobación del Programa y a que la mayor parte de los recursos estaban dirigidos a esta instancia, sin embargo creo que si debiera haber una revisión de acuerdo con las necesidades que plantea el mismo programa.
- Es necesario realizar un trabajo de cabildeo y negociación para que este Programa reciba los recursos necesarios no solo para llevar a cabo las acciones que cada instancia del gobierno haya planeado desde el ejercicio de sus atribuciones, sino para generar los cambios en su estructura operativa que le permitan cumplir con los compromisos adquiridos a través del Programa.

La Comisión se encuentra integrada por el Jefe de Gobierno, quien la presidirá ;un representante del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; en caso de ausencia del Jefe de Gobierno, el titular de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal presidirá las sesiones de la Comisión conformada también por los titulares de las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Trabajo y Fomento al Empleo, Salud, Educación, Turismo, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, Instituto de la Juventud del Distrito Federal; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con los derechos humanos de las víctimas de trata de personas, abuso sexual y explotación sexual comercial infantil, y tres expertos académicos vinculados con el tema de trata de personas.

A través del sistema de información y el seguimiento de noticias tenemos clara la relevancia que la PGJ del Distrito Federal ha venido jugando en las acciones del

¹² Reglamento para la Ley para Prevenir y erradicar la trata de personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 10 de agosto de 2009.

Gobierno del Distrito Federal en materia de trata, esto se refleja en el seguimiento y visibilidad que ha adquirido en la lucha contra la trata y se refleja de igual manera en su posicionamiento dentro del Programa para prevenir la trata y el marco legal correspondiente.

Otros actor que se propone como parte de las acciones es la integración de un Equipo Multidisciplinario de especialistas para el análisis de información sobre trata de personas que creemos puede ser de gran ayuda en la definición del problema, el seguimiento a las líneas de investigación y la realización de un diagnóstico integral acerca del fenómeno de la trata en el Distrito Federal.

Objetivos y Estrategias

El Programa se orienta por tres objetivos estratégicos de los cuales se derivan las estrategias, líneas de acción y actividades específicas, debemos hacer énfasis en que el Programa tiene un déficit en cuanto a la falta de indicadores y metas concretas.

La estructura programática del Programa se conforma de la siguiente manera:

Objetivo Estratégico	Estrategias
Ejecutar acciones coordinadas e interinstitucionales a fin de identificar y reducir los factores de riesgo que generan la trata de personas en cualquiera de sus modalidades.	Diseñar e Implementar estudios y diagnósticos de corte cualitativo y cuantitativo que permitan detectar, visibilizar e incidir en la trata de personas en todas sus modalidades
	Creación de problemas sociales para proteger los grupos de población en riesgo de sufrir trata de personas en cualquiera de sus modalidades.
	Diseñar campañas de difusión informativas, de sensibilización y concientización sobre la trata de personas
	Diseñar e implementar modelos de actualización y capacitación sobre la problemática de la trata de personas
	Fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en las políticas pública en la materia
	Gestionar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una partida presupuestaría adecuada
	Generar Mecanismos de monitoreo y evaluación de los diversos programas y servicios complementarios que pretenden incidir en la trata de personas

Garantizar una atención de calidad y calidez a las personas víctimas, posibles víctimas y víctimas indirectas de trata en cualquiera de sus modalidades mediante la aplicación de modelos de intervención multidisciplinarios e integrales que consideren el restablecimiento pleno del ejercicio de sus derechos.	Diseñar e instrumentar modelos de intervención que permitan brindar atención a las personas víctimas de trata con enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva de género y protección a la niñez
	Generar mecanismos para detectar víctimas y brindarles la atención necesaria
	Garantizar el acceso a servicios médicos, psicológicos, legales y sociales a las personas víctimas directas e indirectas, testigos o posibles víctimas
	Impulsar la creación de casas de corta estancia y refugios de personas víctimas, posibles víctimas y víctimas indirectas de trata de personas
Garantizar la restitución total de los Derechos de las personas víctimas directas o indirectas de trata en cualquier de sus modalidades, gracias a las adecuadas labores de vigilancia, investigación ministerial y sanción	Implementar y fortalecer procesos de calidad y calidez para las personas víctimas directas e indirectas de trata en los ámbito de seguridad pública, procuración e impartición de justicia
	Promover y ampliar la coordinación y coadyuvancia interinstitucional e interestatal a fin de eficientar las acciones correspondientes a la seguridad pública, procuración e impartición de justicia en los casos relacionados con la trata de personas
	Garantizar a las víctimas directas o indirectas de trata de personas el respeto a sus derechos humanos, desde la perspectiva de género y protección integral a la niñez mediante la homologación y armonización legislativa.

Fuente: Programa para Prevenir la Trata en el Distrito Federal

Como podemos observar, el objetivo estratégico 1 está orientado a completar la información necesaria para mejorar continuamente el propio programa a partir de los insumos que generen las investigaciones y la información del grupo multidisciplinario que se pretende instalar. Se reconoce la falta de un Diagnóstico integral. Creo que es importante que el Gobierno del Distrito Federal tome en cuenta que el problema de la trata al igual que la mayor parte de los problemas público son multifactoriales y como tales tienden a transformarse de manera que la política pública o los programas tendrán que revisarse y adecuarse continuamente en un proceso que Lindblom llama de comparaciones limitadas sucesivas¹³, es decir con base en los cambios las agencias

¹³ Lindblom C, La ciencia de salir del paso, en Aguilar L. La Implementación de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México 1994.

de gobierno tendrán que adecuar su estructura y sus métodos tratando de minimizar los costos de oportunidad¹⁴

Es necesario especificar puntualmente en una programación anual cuales son las acciones que se llevarán a cabo, el método, los resultados esperados, las condiciones político institucionales y de contexto necesarias para cumplir con las metas propuesta y los resultados esperados con indicadores claros, esto dará mayor claridad a las agencias gubernamentales de los avances reales del programa y los ajustes estructurales necesarios para llevarlos a cabo; al exterior dará certidumbre a los ciudadanos y actores civiles de avances concretos en la solución del problema público y del adecuado uso de los recursos públicos.

Es claro que incluso si se contará con los recursos financieros necesarios para llevar a cabo todas las actividades que se proponen para el Programa para prevenir la trata de personas en el Distrito Federal, sería imposible por una serie de problemas políticos, organizacionales, institucionales, sociales y culturales cumplir con los objetivos establecidos, por lo que es de particular importancia tener claras las etapas y los resultados que tanto el gobierno como la sociedad en general debe esperar de ese programa.

La existencia de un Programa para Prevenir la trata de personas en el Distrito Federal es un avance importante en la lucha contra este flagelo que vulnera de manera importante los derechos de sectores vulnerables de la sociedad en específico mujeres y niños, sin embargo esto no garantiza que las acciones que se proponen se lleven a cabo y segundo que si son implementadas estas incidan en el goce de los derechos humanos de las víctimas directas o indirectas y de las posibles víctimas del fenómeno de la Trata de personas. Es importante que desde la sociedad se vigile el cumplimiento de las acciones de los programas y realizar evaluaciones acerca de la idoneidad de los instrumentos y métodos utilizados para este fin.

Hasta aquí hemos tratado de analizar el diseño de la política en materia de trata en el Distrito Federal, hemos tratado de ubicar puntos o aspectos que desde nuestra perspectiva pueden incidir en la implementación del Programa, de igual manera hemos insistido en la importancia de avanzar en el desarrollo de insumos de investigación diagnóstico e información que permita mejorar las decisiones y las acciones del gobierno en materia de trata de personas.

4. Conclusiones

¹⁴ Entendidos como aquellos costos que implican el no haber tomado una decisión acerca de un problema público en tiempo y forma.

Tanto el gobierno Federal como el Gobierno del Distrito Federal iniciaron con lecturas muy parecidas del problema de la trata de personas, reaccionando a las conductas delictivas que implica el problema de la trata de personas, a priori se buscó adecuar el marco jurídico para permitir a las autoridades tanto federales como locales perseguir y sancionar a las personas que cometen el delito de la trata de personas.

Creo que es necesario aclarar aquí que si hacemos énfasis en que la orientación de las políticas públicas en materia de trata se ha centrado en la persecución, detección y sanción de la conducta delictiva, no es que estemos en desacuerdo con la persecución de un delito que genera que lesiona de manera atroz la calidad de vida de las víctimas e impide el goce de sus derechos humanos, la crítica va en el sentido que la acción del gobierno se centra en una faceta del problema y descuida muchas otras que abonarían a la solución de un fenómeno multifactorial como la trata de personas.

Es necesario que los autores de iniciativas, y programas entiendan que el programa está hecho para reformularse dado que no existe un momento en que se tenga la información completa, es necesario entender que las políticas públicas conllevan un proceso de mejoramiento continuo.

El gobierno del Distrito Federal se encuentra en un contexto que lo obliga a tomar la iniciativa de generar espacio amplios para la coordinación con el gobierno federal que por ahora no cuenta con un Plan Nacional contra la Trata de personas, debe de igual forma tratar de incidir en la agenda gubernamental para que el tema de trata sea integrado no solo en el discurso sino en las acciones concretas contra la trata de personas.

Como podemos ver, después de la revisión del Programa para Prevenir la Trata en el Distrito Federal, el Gobierno está obligado a llevar a cabo una política integral que responda a las modalidades, ámbitos y problemas relacionados con la Trata de Personas, el reto no es solo completar el Programa generando la programación anual, las metas y el sistema de indicadores que permitan evaluar los avances en la materia.

El verdadero reto es la adecuación de los marcos legales, institucionales y organizacionales y programáticos para adecuarlos a los cambios del fenómeno de la trata de personas y el contexto en que se van a implementar los programas públicos orientados a resolver los retos que el problema de la trata de personas presenta.

Es necesario entender que los avances que se van dando en materia de trata de personas no están en función de conservar tal y como está hoy lo conseguido, sino en que los actores mantengan condiciones de apertura y voluntad política para integrar métodos, perspectiva o aristas de los problemas públicos que no se habían detectado

antes. Es urgente que ahora que el tema de la problemática de la Trata de personas tiene fuerte presencia en las agendas internacional, nacional y local, se aproveche esta coyuntura para afinar los marcos legales, diagnósticos, contenidos, los programas e instituciones en relación con la trata de personas.

5. Bibliografía

- Aguilar, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México 1993
- _____, La Implementación de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México 1994
- Informe de Acciones del Grupo Interdisciplinario en Materia de Trata de Personas 2010. GDF
- Informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre trata de personas (2005-2010)
- Informe de México para la Segunda reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas 2009. Gobierno federal
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
- Ley para Erradicar la Trata de Personas, el Abuso y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal
- Méndez José Luis, La Política como Variable Independiente, Foro Internacional, Vol. 33. Número 1, COLMEX,111, 144, México 1993
- PNUD, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, México 2006
- Programa para prevenir
- Reglamento de la Ley para Erradicar la Trata de Personas, el Abuso y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal

- Universidad Autónoma Metropolitana, Evaluación 2007 Programas de atención a la infancia y adolescencia, 2008 en: <http://www.dif.gob.mx/DIF-DIGITAL/comunicacion%20social/POP2/DIF%20Evaluacion%20Final%202007%20Programa%20Infancia.pdf>
- Wright Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica