

NIÑEZ MIGRANTE

Trata y Explotación infantil en México

Temas emergentes en la agenda nacional

Foro sobre niñez migrante y explotación infantil



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O



unicef 

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

NIÑEZ MIGRANTE, TRATA Y
EXPLOTACIÓN INFANTIL EN MÉXICO.
TEMAS EMERGENTES EN LA AGENDA
NACIONAL

Foro sobre Niñez Migrante y Explotación Infantil
CNDH / UNICEF



México, 2009

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de los ponentes participantes en el Foro sobre Niñez Migrante y Explotación Infantil y no necesariamente representan el punto de vista de la CNDH y UNICEF.

Primera edición: julio, 2009

ISBN: 978-970-644-621-3

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

UNICEF México
Paseo de la Reforma # 645
Col. Lomas de Chapultepec
México, D. F. 11000
mexico@unicef.org
www.unicef.org/mexico

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
I. MENSAJES DE INAUGURACIÓN DEL FORO NIÑEZ MIGRANTE, TRATA Y EXPLOTACIÓN INFANTIL EN MÉXICO	
<i>Dr. Óscar Bouza</i>	13
<i>Dip. Omeheira López Reyna</i>	15
<i>Dr. José Luis Soberanes Fernández</i>	19
<i>Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera</i>	21
II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN INFANTIL	
Esquema de operatividad de la nueva Ley de Trata <i>Dip. César Camacho Quiroz</i>	29
El combate a la trata de personas, al amparo del nuevo marco legal <i>Lic. José Luis Santiago Vasconcelos</i>	35
Instrumentos legales nacionales e internacionales en la prevención, combate y sanción de la trata y explotación infantil <i>Lic. Sadot Sánchez Carreño</i>	41

III. LOS DERECHOS HUMANOS ANTE EL FENÓMENO DE LA NIÑEZ MIGRANTE, TRATA Y EXPLOTACIÓN

La niñez como componente fundamental de la sociedad. Los riesgos de ser niña o niño migrante <i>Lic. Ana Patricia Elías Ingram</i>	53
Rol y perspectivas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito frente a la trata de personas <i>Dr. Felipe de la Torre</i>	59
Los derechos humanos ante la niñez migrante y víctima de trata y explotación <i>Mtro. Mauricio Farah Gebara</i>	69

IV. NIÑEZ MIGRANTE, TRATA Y EXPLOTACIÓN INFANTIL

Niñas y niños migrantes: víctimas invisibles de la trata de personas <i>Juan Artola Belvis</i>	77
La trata de niños y niñas en México <i>Mtra. Alethia Fernández de la Reguera</i>	81
Presencias toleradas, niños y niñas en la frontera sur de México <i>Mtro. Rodolfo Casillas</i>	87
Desplazamientos forzados y formas de esclavitud contemporánea <i>Mtro. Erick Gómez Tagle</i>	107

V. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS PARA LLEVAR A LA PRÁCTICA LA RECIÉN APROBADA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS

La explotación de la persona humana. Algunas consideraciones <i>Dr. Miguel Ontiveros Alonso</i>	121
--	-----

Esquemas exitosos en el combate a la trata de personas menores de edad
desde el marco de los derechos humanos

Mtro. David Castañeda 127

Hacia un encuentro entre el mundo de lo jurídico
y el mundo de lo cotidiano

Dra. Elena Azaola 139

PRESENTACIÓN

Este libro constituye un acercamiento, desde diversas perspectivas, a uno de los peores crímenes que enfrentan las sociedades modernas: la trata de personas y, en particular, la explotación de niñas y niños migrantes.

Los enfoques que 17 autores de reconocido prestigio en materia de trata de personas, migración y explotación infantil presentan a lo largo de estas páginas, y que incluyen la denuncia, pero no se limitan a ella, aportan datos y elementos de análisis, propuestas e ideas para fortalecer la capacidad social e institucional del país en materia de protección a la niñez migrante.

México tiene un enorme compromiso con las niñas, los niños y los adolescentes. En particular, con aquellos que por sus condiciones socioeconómicas son más vulnerables al maltrato, el abuso y la explotación.

Éste es el caso de la niñez migrante. Cada vez son más los niños y los adolescentes de ambos géneros que se internan en México, sobre todo de Centroamérica, en condiciones de alta vulnerabilidad.

Todos tenemos la obligación de contribuir a salvaguardar su integridad física y emocional, proteger su presente y su futuro, y garantizarles una vida digna y de respeto por ellos y por sus derechos.

Las redes de traficantes y de tratantes de niñas y niños se han multiplicado y han socavado parte del entramado social. Estas redes trastocan los valores de nuestra convivencia al recurrir a todo tipo de argucias para obtener un inaceptable lucro de la vida misma de sus víctimas.

Es necesario que la sociedad mantenga encendida su capacidad de indignación y que los Poderes de la Unión y los diversos sectores sociales trabajen unidos para prevenir el reclutamiento de más niñas y niños con fines de explotación laboral o sexual, para acabar con la impunidad y para brindar asistencia a las víctimas hasta su plena reinserción social.

Con el propósito de contribuir a estos objetivos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia realizaron el 15 de noviembre de 2007 un foro de discusión sobre la triple temática de la niñez migrante, la trata de personas y la explotación infantil, del cual se deriva la presente publicación, cuyo contenido se divide en los siguientes apartados:

- Instrumentos jurídicos en la lucha contra la trata y la explotación infantil.
- Los derechos humanos ante el fenómeno de la niñez migrante, la trata y la explotación infantil.
- Perspectivas y propuestas para llevar a la práctica la recién aprobada Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Al realizar esta edición, la CNDH tiene los objetivos de impulsar la socialización del fenómeno de la trata y de la explotación de la niñez migrante, aportar una firme base para su análisis y contribuir a la generación de acciones gubernamentales, legislativas y sociales para la atención de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes.

I. MENSAJES DE INAUGURACIÓN
DEL FORO NIÑEZ MIGRANTE, TRATA
Y EXPLOTACIÓN INFANTIL EN MÉXICO

*Dr. Óscar Bouza**

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-México) se siente muy complacido de convocar, junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al Foro de discusión Niñez Migrante, Trata y Explotación Infantil en México. Ésta es una oportunidad inigualable para coordinar acciones y estrechar lazos en busca de nuestro objetivo común: el cumplimiento universal de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en México.

Estamos seguros de que este foro será un valioso espacio de diálogo y de construcción de respuestas para los desafíos que enfrenta México en materia de migración infantil, sobre todo por la profundidad con la que serán tratados fenómenos que violentan gravemente la seguridad, integridad e incluso la vida de los niños, como es el caso de la trata y la explotación de niños, niñas y adolescentes.

Para el UNICEF, el tema de niñez migrante es prioritario tanto en el contexto global como en el de América Latina. Entendemos que en México este fenómeno cobra una dimensión altamente compleja y desafiante que involucra los ámbitos económico, social, cultural, de seguridad y de derechos humanos.

El UNICEF-México busca poner el énfasis en el fenómeno de la migración infantil, ya que como país de origen, tránsito y destino, México presenta particularidades que otros países de la región no tienen. Asimismo, consideramos que el abordaje de este fenómeno debe tener en cuenta el

* Representante encargado del UNICEF en México en representación personal de la doctora Susana Sottoli, representante del UNICEF en México.

complicado entramado de políticas públicas, normas y realidades regionales para poder incidir positivamente en beneficio de los niños.

Nuestro mandato es lograr, conjuntamente con las contrapartes gubernamentales y nuestros aliados en todos los ámbitos, el cumplimiento de los derechos de la infancia. En este marco, sabemos que los niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.

A partir de enero de 2008 el UNICEF-México iniciará un programa de cooperación en el país. En este nuevo programa los derechos de los niños migrantes y el fenómeno de la violencia y la explotación sexual infantil ocupan un lugar preponderante.

A través de sus alianzas regionales, de su sede en Estados Unidos y de sus oficinas en la región, específicamente en América Central, el UNICEF puede contribuir a la discusión y construcción de acuerdos para lograr una mayor coordinación e integración de las políticas y respuestas de los países involucrados, para avanzar en el objetivo de cumplir y restituir los derechos de la niñez migrante y de prevenir y atender la trata y la explotación sexual infantil.

*Dip. Omeheira López Reyna**

La migración de menores ha sido una constante en la historia de la humanidad. La era de la globalización se caracteriza por un crecimiento constante y por los enormes impactos alcanzados en la definición del rumbo económico, político y cultural de las sociedades de los países emisores, de destino, de tránsito y de retorno.

En la actualidad, uno de los aspectos críticos del fenómeno es la persistente violación a los derechos humanos de los migrantes, tanto en los países receptores como en los de tránsito y origen, así como la dificultad para su acceso a los sistemas de justicia y su enfrentamiento a la discriminación, ruptura comunitaria y familiar.

Por su edad, por su estado de indefensión y por las enormes dificultades y limitaciones que tienen para intentar defenderse de los posibles ataques y amenazas a su integridad y a sus derechos, los menores migrantes son el grupo más vulnerable de todos los migrantes.

A raíz del endurecimiento de las políticas migratorias norteamericanas, se ha incrementado significativamente el número de esposas e hijos migrantes ya establecidos en los Estados Unidos que son detenidos por autoridades migratorias estadounidenses para ser deportados. Es responsabilidad del Estado mexicano, vía Instituto Nacional de Migración, garantizar los derechos humanos de los migrantes con independencia de su situación jurídica.

La infraestructura y la capacidad limitada de las autoridades migratorias mexicanas ha llegado a un punto de colapso.

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Necesitamos asegurar desde nuestro propio Congreso el pleno respeto a los derechos humanos, y garantizar la integridad física y moral de los menores de 18 años que han sido asegurados y repatriados de Estados Unidos a nuestro territorio, tratándose de mexicanos, como de menores de otras nacionalidades que son repatriados de nuestro territorio a sus lugares de origen.

Cada vez que un menor emprende el camino de la emigración se abre un doble aviso: el de la conciencia social de que no se le ha podido brindar la certeza de manutención y desarrollo, y el del propio menor que desde el primer paso se sumerge en la incertidumbre. Una niña o un niño migrante es una de las mayores expresiones de desamparo. Actualmente seis de cada 10 migrantes mexicanos menores viajan solos, al tiempo que crece también el número de migrantes solitarios de Centroamérica.

Vulnerable entre los vulnerables, el menor que emigra se expone a todos los peligros que asumen los adultos migrantes, más otros riesgos específicos de su condición de menor de edad. El desafío para México en materia de migrantes menores es de enormes dimensiones e incluye tanto a los más de 50 mil menores mexicanos que cada año intentan llegar a Estados Unidos como a los más de 10 mil menores migrantes de otros países que se internan a nuestro país anualmente, la mayoría también con el propósito de cruzar y llegar a la frontera con Estados Unidos.

De no actuar nuestro Estado mexicano con mayor decisión, firmeza y energía, estaremos entregando a miles de niñas y niños a traficantes, a tratantes de personas que han hecho del abuso y de la explotación laboral y sexual de menores un cuantioso negocio a costa literalmente del robo de la infancia.

Aún cuando no existen datos precisos se estima que cada año 30 mil menores son reclutados por organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas.

Por otra parte, prevalece la práctica de separar a los menores de sus padres al momento de su devolución a México, de tal manera que se deportan a los hijos por un punto fronterizo distante de aquel por el que se deporta a los padres, lo que se realiza con el inaceptable argumento de que así se desalientan los intentos de cruzar la frontera —y esto lo hacen las propias autoridades norteamericanas.

La preocupación por los migrantes mexicanos debe encontrar una correspondencia equivalente en nuestra preocupación por los menores de otros países de manera que seamos capaces de brindar, como Estado, las mayores garantías para su integridad física y psicológica y el respeto a sus derechos humanos.

En nuestro país se han documentado casos de menores migrantes que han sido asaltados y vejados, que han sido humillados y extorsionados. Y tenemos que poner un alto. Casos de migrantes a los que se les ha conducido con engaños a lugares donde se les retiene, se les prostituye, se les explota y se les arrebatada la infancia e incluso la vida por estas experiencias imborrables; casos de menores que son asegurados y tratados como adultos.¹

Es por eso que este Foro tan relevante permite analizar en conjunto esta problemática para que el Gobierno y el propio Congreso de la Unión, así como la Cámara de Senadores, tengamos mayor conciencia y generemos políticas públicas que ayuden a la niñez migrante mundial.

La trata de menores es un problema mundial que afecta a gran cantidad de niños y niñas. Según se estima, el número de niños y niñas que cada año son víctimas de trata se eleva a 1.2 millones en el mundo.

Existe una demanda considerable de niños y niñas para emplearlos como mano de obra barata o para la explotación sexual. Con frecuencia, ni los propios padres son conscientes de la amenaza real de la trata de menores de edad, creyendo que lo que aguarda en otros países es un simple trabajo y una mejor vida.

Por eso, el presente Foro, al que convocan la CNDH y el UNICEF, permitirá un mejor análisis de la problemática mundial.

¹ Mauricio Farah Gebara, “Niños y niñas migrantes, vulnerabilidad extrema”, en *Notimex*, México, 5 de julio de 2007.

*Dr. José Luis Soberanes Fernández**

El objetivo de este Foro es impulsar el conocimiento generalizado sobre la explotación y el abuso de los cuales son víctimas miles y miles de niñas, niños y adolescentes tanto en México, como en Centroamérica y los Estados Unidos, en especial aquellos que forman parte de la niñez migrante.

Nos proponemos identificar, mediante el análisis de diversas perspectivas, medidas estructurales y acciones viables y eficaces para combatir este flagelo, que debe ser prevenido y sancionado de manera frontal.

La sociedad no puede permanecer impasible frente a tantas vidas utilizadas literalmente como fuente de lucro sin un mínimo respeto por la dignidad humana.

La trata de personas, el comercio con seres humanos, encuentra, en el otro extremo del negocio, a otros seres humanos que se suman al abuso: son consumidores y victimarios. Todo el círculo de la trata de personas es lastimoso e inadmisibles, personas que compran y venden a personas, personas que lucran con personas, personas que usan a las personas, personas que arrebatan la libertad y la voluntad a otras personas y las someten a un esclavismo real.

Se ha dicho que quienes son víctimas de la trata viven como esclavos. No es necesaria la comparación ni tiene sentido el eufemismo, en realidad, son esclavos. El proceso es el mismo que condenamos en la esclavitud: una persona es vendida y comprada, es sometida y obligada, es explotada y desechada, todo ello sin el menor respeto a su dignidad ni a sus derechos, sin

* Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

tomar en cuenta su presente ni su futuro, su integridad física ni su estabilidad emocional. Es lo peor que puede hacer el ser humano: volver cosa a otro ser humano.

Por esta razón, la CNDH ha creado el Programa de Atención a las Víctimas de Trata, y por ello también trabajamos con el UNICEF, para convocar a este Foro sobre Niñez Migrante, Trata y Explotación Infantil.

Agradezco a la doctora Susana Sottoli, a través de su representante, por el intenso trabajo en la organización, en la preparación de este foro.

La respuesta de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de investigación, la academia y las instituciones y dependencias de Gobierno a esta convocatoria, revela que compartimos una profunda conciencia sobre la gravedad del fenómeno y que estamos dispuestos a asumir las tareas que nos correspondan para atender este mal, que tenderá a enquistarse si no actuamos de inmediato y con firmeza.

Una de las condiciones que más propician la vulnerabilidad de las niñas y los niños, y el riesgo de que sean víctimas de la trata es la pobreza. Por ello es evidente que tendremos que trabajar con intensidad para librarnos de este flagelo.

En los estados más pobres de México, como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, la población infantil representa casi 50 % de los habitantes, proporción que se repite prácticamente en toda América Latina. En 11 estados de México la proporción de niños y niñas que viven en situación de pobreza es superior a 50 %, los casos más acentuados son los de Chiapas y Oaxaca, donde siete de cada 10 menores de 18 años viven en la línea de la pobreza. Y en similar situación se encuentran seis de cada 10 en Veracruz, Tabasco e Hidalgo.

*Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera**

Las acciones para combatir la trata de personas son prioridad para México, desde la construcción de un marco legal específico hasta las acciones concretas. Este Foro de discusión forma parte sustancial de la agenda legislativa del Senado de la República. Consideramos que la trata de personas, y en particular de niñas y niños en circunstancias de vulnerabilidad, constituye un desafío de grandes proporciones para las agendas de seguridad nacional, regional y global, toda vez que las migraciones internas y externas propician este fenómeno.

La trata de personas se asocia al crimen transnacional organizado y al conjunto de riesgos inherentes a la globalización. Pero más allá del aspecto delictivo, la trata de personas es un problema de múltiples aristas que tiene su origen en las condiciones de pobreza, en la falta de acceso a servicios médicos, educativos, de asistencia social, en la desigualdad de oportunidades. Pero también reconozcamos que existe la dimensión personal: la avaricia, la ausencia de escrúpulos, los trastornos antisociales que llevan a cometer crímenes horrendos en contra de víctimas infantiles, sin el menor asomo de culpa.

Como fenómeno de las sociedades globalizadas, la trata de personas reclama un marco jurídico adecuado que, sin descuidar las acciones preventivas, tipifique delitos, precise con claridad sanciones para los responsables, fije responsabilidades específicas a los órganos del Estado para combatirlos, y establezca, asimismo, los parámetros e instituciones para la atención de las víctimas.

* Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

No hace mucho tiempo, el Senado de la República, preocupado por el retraso que nuestro país tenía en la legislación sobre esta materia, tomó la responsabilidad de impulsar una legislación moderna, específica para el combate a la trata de personas. Pero no sólo nos preocupaba el hecho de que informes especiales sobre el tema situaban a México entre los países que no incluían la atención de este problema entre sus prioridades de políticas públicas, sino que asumimos la realidad lacerante de lo que estaba ocurriendo.

Valdría la pena hacer un compromiso para que, en torno a la CNDH y el UNICEF, hagamos un trabajo en las diferentes entidades del país a fin de adecuar en este sentido las legislaciones estatales y podamos atender con mayor premura y atingencia la trata de personas y los delitos conexos.

Es urgente que la legislación federal tenga correlato con las disposiciones locales, porque se requiere del concurso de los tres niveles de Gobierno para combatir este mal, especialmente porque es en el nivel local donde es posible realizar la medición exacta del fenómeno.

En ese sentido, hemos avanzado en definir el delito y las sanciones; hemos precisado que el bien tutelado es el libre desarrollo de la personalidad pero, la verdad sea dicha, desconocemos la magnitud precisa del problema, porque carecemos de información actualizada que nos permita una acción eficaz y coordinada a nivel nacional, regional e internacional. Otro aspecto relacionado que debemos atacar es la relativa desinformación sobre el tema, que redundaba en una escasa sensibilidad social al respecto.

Por ello, nos hemos empeñado en actualizar el marco jurídico existente. En el Congreso estamos trabajando con sentido de urgencia en ello, como lo demuestran las recientes aprobaciones que hemos hecho en la materia, reformando la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, no sólo en materia de trata de personas, sino también para combatir la pornografía y la prostitución infantiles.

La creación de nuevas leyes específicas y la actualización de ordenamientos permiten distinguir con claridad las diferencias y matices de delitos que antes se consideraban uno mismo. No es lo mismo la trata de blancas que la trata de personas; no es lo mismo la pornografía infantil que la de adultos. Y tenemos que hacer partícipe a la sociedad de esas diferencias, concientizarla, para que nos exija ser más consecuentes con sus demandas y para que coadyuve en la edificación del aparato legal que mejor le convenga.

Falta mucho por hacer, pero procuraremos acompañar el trabajo legislativo a la dinámica y complejidad del problema de la trata en sus diversas modalidades.

Para este fin, estoy seguro, este Foro puede ayudarnos mucho a comprender con mayor profundidad el fenómeno; para adecuar, si es necesario, nuestra legislación a los contenidos de los instrumentos internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos y, particularmente, avanzar en la actualización de los ordenamientos legales de las entidades federativas.

Como punto de partida, hay que considerar que para prevenir y combatir con mayor eficacia el delito de la trata de personas en el ámbito internacional, debemos hacerlo desde una perspectiva de seguridad regional y hemisférica, con el objeto de proteger a los sectores más vulnerables vinculados al fenómeno migratorio, particularmente las niñas y niños que viajan solos, o que son repatriados sin compañía de un adulto. En este sentido, la reciente instalación de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes es un esfuerzo inicial que el Senado de la República considera loable.

Reconozcamos que nuestras fronteras norte y sur son un microcosmos de los riesgos inherentes a la globalización, porque las redes del crimen organizado dedicadas a la trata de niños se entretajan en los flujos de migración ilícita y ahora, lo que es más lamentable, diversifican sus actividades criminales.

El crimen organizado explota la demanda proveniente de los países de mayores ingresos que son el principal, pero no el único, destino final de las víctimas de la trata de niños migrantes, particularmente en el ámbito del comercio sexual y el tráfico de órganos. Por otro lado, aprovechan las condiciones de pobreza de las regiones del sur y Centroamérica, para conformar una oferta criminal y lucrar con la vulnerabilidad de los más débiles y con las perversiones propias y ajenas de la población demandante.

En este mercado criminal, y así lo estamos observando, indigna que México sea el principal centro de reclutamiento de menores destinados a la explotación sexual que llegan cada año a Estados Unidos, y espacio de tránsito de víctimas procedente de América Central y otras regiones del mundo. Debemos conformar un frente interinstitucional para el combate de esta plaga.

El Gobierno Federal, la PGR, especialmente la Subprocuraduría encargada de asuntos internacionales, con la preocupación de los distintos Poderes de la República Mexicana, tienen que abocarse de manera decidida —como lo está haciendo desde ahora—, a buscar cómo interactuar con otros países a fin de poder detener este fenómeno.

No podemos cerrar los ojos a la terrible lacerante realidad de sociedades y elites que, con base en la opulencia y la perversión de algunos, estimula la

expansión de las redes criminales de la trata de niños y mujeres migrantes, para satisfacer patologías a través de la violencia y el abuso de los débiles, y con la connivencia de las autoridades en algún punto de la red criminal.

La trata de personas no sería posible sin la deleznable tolerancia social que, de acuerdo con el Informe del Secretario General de la ONU sobre la violencia contra los niños, impera en nuestro país. El abuso se ceba siempre sobre los más indefensos, los niños y los discapacitados, especialmente quienes padecen trastornos mentales.

Recordemos que la omisión y la indiferencia son caldo de cultivo para la impunidad. Por eso, resulta indispensable que el crimen de la trata de personas tenga cada vez mayor visibilidad en el espacio público y se dimensione con seriedad y precisión su impacto social y criminal, que se conozcan sus particularidades y complejidades, que intervengan los expertos de todas latitudes para que este intercambio sea útil, como en este caso, para el trabajo legislativo que desarrollamos en el Senado de la República.

Resulta enormemente productivo el foro al que han convocado la CNDH y el UNICEF, y nos alienta ver en la mesa a las autoridades involucradas en este problema, porque únicamente a través de un trabajo conjunto encontraremos las respuestas adecuadas para combatir este delito. También nos felicitamos por la presencia de expertos, quienes al aportar su conocimiento contribuyen a este esfuerzo compartido. Este Foro muestra que vamos por la senda correcta.

Por último, menciono dos aspectos que en el Senado, durante el proceso de creación de la Ley, nos parecieron cruciales en esta discusión. El primero es que no debemos perder de vista que la trata de personas, niños en particular, tiene su origen en las condiciones de pobreza y desigualdad que prevalecen en nuestro país y ello exige, por un lado, trabajar intensamente para erradicar esas causas, y por otro, elevar los niveles de asistencia internacional para el desarrollo. De otra manera, sería muy difícil que los ordenamientos legales e institucionales mencionados encuentren su expresión en la realidad cotidiana de la niñez y las familias de los migrantes.

Y el segundo: nosotros creemos que debemos prestar particular atención a las causas psicosociales que subyacen en el fenómeno de la trata de personas. Ello nos exige empezar por generar condiciones para disminuir y erradicar la violencia intrafamiliar como elemento esencial, pero no suficiente, para abordar el tema que hoy nos convoca, es decir, la niñez migrante.

Dejo en la mesa y en el auditorio mis mejores deseos por el exitoso cumplimiento de los objetivos planteados en este Foro de discusión. En el Senado estaremos muy pendientes del mismo. Trabajamos para actualizar nues-

tra legislación, pero sobre todo queremos sumarnos a las iniciativas, como la que hoy nos convoca, para hacer efectiva la legislación.

Declaro inaugurados los trabajos de este Foro de discusión Niñez Migrante, Trata y Explotación Infantil en México, hoy jueves 15 de noviembre del año 2007. Que todo sea por el bien de la niñez y por el mejor futuro de nuestro país.

II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN INFANTIL

ESQUEMA DE OPERATIVIDAD DE LA NUEVA LEY DE TRATA

*Dip. César Camacho Quiroz**

Para empezar, me permito hacer una consideración de carácter político. Las nuevas disposiciones jurídicas en este tema representan un mensaje positivo para la sociedad mexicana. Que en el Congreso de la Unión, integrado por legisladores de los diversos partidos, en el que ninguno cuenta con la mayoría, los políticos se hayan puesto de acuerdo sobre un tema tan delicado e importante para México, es una buena noticia. Poner al país al día en un asunto en el que estaba en falta, es un buen signo. La legislación en lo referente a la trata de personas es un triunfo moral de la sociedad mexicana.

El objeto de la Ley es la prevención y la sanción de la trata de personas, y la asistencia y protección a las víctimas. La finalidad de la Ley, y el bien jurídico que tutela, es la garantía del libre desarrollo de la personalidad. Lo cual rompe con la antigua visión decimonónica, disfuncional para una sociedad compleja como la nuestra, relativa a las buenas costumbres.

La operatividad de la Ley en la materia, objeto de esta reflexión, tiene que ver con cuatro grandes ámbitos de participación.

EL PODER EJECUTIVO

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas se refiere a la implantación de una política preventiva y de una política criminal.

La política preventiva comenzará a materializarse a partir de la integración de la Comisión Intersecretarial que involucra a medio gabinete. La po-

* Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

lítica criminal se debe instrumentar cada día a través del trabajo operativo de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República.

El Poder Ejecutivo lleva una carga importante. Primero, estamos frente a la necesidad de crear una correcta, completa e integral política pública.

Esto implica crear la Comisión Intersecretarial, para que ésta elabore el Programa Nacional respectivo, y desarrolle las campañas de prevención, protección y atención; promueva convenios de colaboración interinstitucional; fomente la investigación científica, la capacitación continua de los servidores públicos, etcétera. Esta Comisión Intersecretarial tiene que contribuir a la generación de una nueva cultura de aprecio y respeto de la dignidad de las personas y, por supuesto, de rechazo a la trata de las mismas.

Es patético advertir que por la falta de entendimiento del valor que tiene el libre desarrollo de la personalidad en la vida contemporánea, todavía en algunos sectores de la sociedad mexicana no haya suficiente claridad respecto de ese tipo de prácticas, que llegan a parecer un asunto cotidiano normal, que apenas merece una tibia reprobación moral. El cambio de mentalidad es vital.

Si bien los particulares tenemos la oportunidad, de acuerdo con el principio de legalidad, de hacer todo, salvo lo que la ley expresamente nos impide, las autoridades tienen que hacer exactamente lo que la ley le ordena. Así, la Comisión Intersecretarial que, hay que insistir, involucra a más de medio gabinete presidencial, tendrá que hacer una labor integral que impulse en el mismo sentido, y todos al mismo tiempo, para que la sociedad voltee los ojos a tan importante tema.

Los servidores públicos del Poder Ejecutivo, además, deberán estar en condiciones de cumplir con eficacia y con eficiencia la labor que la propia ley les confiere.

En paralelo, en lo tocante específicamente a la Secretaría de Seguridad Pública, ésta deberá hacerse cargo de las labores de prevención. Y la Procuraduría General de la República, de la persecución de los delitos, a cargo de la investigación profesional y eficaz y obtener, por las rutas que la propia ley señale y cuando las pruebas se acrediten, la sentencia condenatoria y, por supuesto, la consecución de la reparación del daño a favor de las víctimas.

EL PODER JUDICIAL

De acuerdo con su propia naturaleza, habrá de procesar y sancionar a las personas responsables por el delito de trata buscando, ante todo, la reparación del daño, con lo difícil que esto pueda ser. Sobre todo si se considera que las personas comúnmente sujetas al daño se encuentran siempre en situación de desventaja. Y muchas de las cuestiones que entraña un proceso penal pudieran naufragar precisamente por la falta de recursos y oportunidades. Y por supuesto, la proporción del Poder Judicial, la disposición de la información relacionada con el proceso y las sentencias condenatorias de las personas responsables.

EL PODER LEGISLATIVO

Se ha establecido la piedra angular para la construcción de un edificio jurídico que todos queremos que sea no sólo robusto sino útil.

Los aspectos de la Ley que hay que desarrollar son adjetivos y sustantivos. Estas reformas podrían ser de carácter constitucional o de carácter legal.

A consecuencia de las reformas constitucionales, las víctimas de la trata deben de tener el derecho de no carearse con el inculpado, tal como se prevé para los menores de edad. Cabe señalar que en el marco de la reforma constitucional en materia penal, que está por aprobarse en el Congreso de la Unión, se contempla suprimir los careos, entre otras expresiones de un sistema de corte inquisitivo que buscamos modernizar. Además, es necesario asegurar la protección de la identidad de la víctima para que su nombre y los datos personales no sean divulgados.

En el caso de legislación secundaria, parecen necesarios mecanismos más expeditos que garanticen la reparación del daño. Hay, no lo desconocemos, un régimen general y reglas sobre el tema de la reparación del daño que, siendo generales, se pueden aplicar a este delito específico pero, dada la condición especial de las víctimas, se necesita un mecanismo más sencillo y llano para conseguir el propósito.

Habrá que pensar en establecer en la Ley del Servicio Exterior Mexicano las obligaciones a su personal para una mejor atención a las víctimas de trata, para no dejarlo a la discrecionalidad de los servidores públicos. Reforzar los controles fronterizos para evitar la trata, facilitar los trámites para que las víctimas de trata puedan residir temporal o permanentemente en el país, entrañaría cambios a la Ley de Población. Y algunas otras como la de-

negación de entrada o revocación de visados a personas implicadas en este delito o las medidas que prevengan la utilización de transportes comerciales en el traslado de las víctimas.

Esto obligaría a modificar o a revisar con cuidado las Leyes de Aeropuertos, la de Caminos y Puentes, la de Navegación y Comercio Marítimo, entre otras, por señalar algunas enunciativa y no limitativamente.

Hay un elemento más que corre a cargo de las Legislaturas Locales, y consiste en que éstas se aperciban de la importancia del tema y actúen no sólo con prontitud sino con precisión.

Hoy, sólo 11 estados del país son los que han legislado. Los 21 estados que faltan son importantísimos, pero aun en estos 11 encontramos déficit jurídico. Cuatro de esas entidades, por ejemplo, contemplan todavía a la moral pública como el bien jurídico tutelado. Como se aprecia, hay legislación, pero no es suficiente pues depende de la concepción, de la idea fundamental, del contenido toral, de la filosofía jurídica que entraña el precepto jurídico; si se cuenta con una visión anticuada sobre cómo enfrentar este fenómeno, muy probablemente ésta no sea la mejor para abordar y atender el problema con eficacia. Hidalgo, Coahuila, Veracruz y Querétaro se refieren a la trata, únicamente para la explotación sexual.

Por supuesto, eso es mejor que nada. Pero qué mejor que las demás modalidades bajo las cuales se puede cometer el delito también formaran parte del tipo penal: los trabajos forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos o tejidos. Hay que valorar el esfuerzo, pero no hay que perder la altitud de miras, y sí debemos señalar, con la mejor intención, que todavía hay cosas por hacer para redondear el marco jurídico en la materia.

LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil no sólo ha jugado un papel fundamental en la implantación de una serie de normas jurídicas, sino que está llamada a cumplir un papel aún más relevante: en la protección y atención a las víctimas del delito, en promover la cultura de la denuncia, en la capacitación, en la difusión, en la investigación, y algo muy importante, en su integración a la Comisión Intersecretarial. Esto fue en su momento un asunto que generó enorme discusión porque había quien sugería que era una especie de desnaturalización de un órgano que generalmente se integra sólo por servidores públicos, funcionarios, y que la incorporación de la sociedad civil lo desvirtuaba.

México es, al mismo tiempo, país de origen, tránsito y destino. En consecuencia, cumple un papel de gozne, de bisagra, que su geografía le da, y lo obliga a acometer el fenómeno de una manera singular, digna de atención internacional.

La Unión Interparlamentaria Mundial, organización internacional conformada por legisladores de 120 países, ha decidido que el tema central de su próxima reunión en abril de 2008 sea la migración, la xenofobia y la trata de personas, al amparo y desde la perspectiva de los derechos humanos.

La delegación de legisladores de México será relatora en el tema. Además de un diagnóstico amplio del fenómeno de migración, xenofobia y trata de personas en el mundo, está sugiriendo líneas concretas de carácter legislativo para lograr una especie de estandarización mínima, una homologación elemental en el mundo para que efectivamente esto se convierta en todo un sistema, desde luego, siguiendo la pista de lo que la propia Organización de las Naciones Unidas y otros organismos especializados han sugerido. Como se observa, el papel de México es fundamental.

Como las decisiones de la Unión Parlamentaria no son vinculantes, debemos atenernos a su fuerza moral, y al compromiso que los legisladores tienen para llevar a su país el documento de las conclusiones y convertirlo en derecho nacional.

Esto es pues, *grosso modo*, lo que desde mi perspectiva tenemos enfrente. Si bien contamos ya con buenos resultados, el desafío es grande y, por fortuna, somos muchos quienes lo acometeremos con éxito.

EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS, AL AMPARO DEL NUEVO MARCO LEGAL

*Lic. José Luis Santiago Vasconcelos**

La crueldad, el abuso y el maltrato hacia la infancia y las mujeres son tan antiguos como la humanidad. Durante largos periodos de la historia fueron considerados como prácticas habituales, justificadas y aceptadas por las distintas sociedades. El infanticidio, el abandono, la explotación laboral y sexual, la venta y la esclavitud, formaban parte de su cotidianidad.

En la era de la globalización, niñas, niños y mujeres alrededor del mundo, son tratados como objetos sexuales y mercancías que se ofrecen al mejor postor a través de las formas de explotación sexual comercial, prostitución, pornografía, trata de personas y turismo sexual, por mencionar algunos.

En nuestros días, hablar de explotación infantil, trata de personas y migración no nos resulta tan ajeno como hace algunos años. Por un lado, resulta lamentable estar tan familiarizado con cada uno de estos deleznable delitos que degradan al ser humano —particularmente a nuestros niños y mujeres, sectores vulnerables de nuestra población y susceptibles de múltiples engaños—, pero, por otro lado, hoy estamos mucho más preparados para combatirlos desde todos los flancos.

En efecto, gracias a la inquietud de diversos sectores de nuestra sociedad, a la atención que el Poder Legislativo dio al problema, a la preocupación globalizada de la comunidad internacional, y al esfuerzo de los organismos multilaterales y regionales, la difusión de estos flagelos sociales ha creado conciencia en todos nosotros para actuar de forma decidida; y hoy contamos con una legislación espléndida en la materia.

* Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.

La trata de personas constituye uno de los ataques más graves a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, además de ser una flagrante violación a los derechos humanos de la víctima. También es una de las conductas más reprobables, reprochables y punibles en nuestros días.

Es bien sabido por todos nosotros que México ha sido considerado por diversos mecanismos internacionales bilaterales y multilaterales como país de origen, tránsito y destino para la trata de personas. Preocupados por esta contundente realidad, México, junto con otros países del orbe, promovió e impulsó, en el seno de las Naciones Unidas, el establecimiento de un instrumento internacional que recogiera las inquietudes de los Estados miembros respecto de la problemática, y brindara las bases para desarrollar mecanismos para su adecuada atención. Como resultado de los esfuerzos internacionales, en septiembre de 2000 se abrió a firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida también como Convención de Palermo, así como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que fueron ratificados por nuestro país en 2003.

Es importante destacar la actuación de varios mexicanos en este organismo que tiene su sede en Viena, entre ellos el doctor Samuel González Ruiz y otro destacado sociólogo y penalista Edgardo Buscagle, quienes impulsaron este mecanismo internacional.

Si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no se contaba con uno de alcance universal que abordara todos los aspectos de la trata de personas. Es así que en el artículo 3o. del Protocolo encontramos, por primera vez en un instrumento internacional, la definición de la conducta típica de trata de personas, constituyéndose ésta en tres grandes rubros: conductas, medios y fines.

Para mayor claridad, *las conductas* a las que hace referencia el Protocolo van desde la captación, el transporte, el traslado y la acogida o la recepción de personas o, mejor llamadas, víctimas. Por *medios* se entenderá la amenaza o uso de la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el uso del poder, la vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con propósito de explotación. Por último, el Protocolo describe *los fines* como 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.

Además, el Protocolo estipula que los Estados ratificantes deben adaptar su legislación nacional y sus procedimientos de conformidad con el espíritu inmerso del propio Protocolo, con el fin de tener debidamente en cuenta la dimensión más general de la trata de personas. En este sentido, México, como el resto de los Estados, tiene que disponer de una legislación específica y adecuada sobre el particular para atender de manera integral el fenómeno. Pero no basta con esto para solventar los graves y a veces crecientes problemas de violación de los derechos humanos que conlleva la comisión de un delito que trasciende fronteras.

Los órganos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes necesitan una formación plena que les permita entender los parámetros que componen la trata de personas, desde la garantía de un debido proceso, la reparación del daño por parte del sujeto activo, hasta la inserción de la víctima a la sociedad.

A manera de paréntesis quisiera exponer en forma sencilla una problemática adicional a la que nos enfrentamos al abordar el tema de trata de personas. Muchos sectores de la sociedad nacional e internacional han llegado a plantear una estrecha y, en ocasiones, confusa relación entre la trata de personas y el tráfico de migrantes, afirmando que existe una relación directa entre ambas. Ejemplo claro de esta confusión pudiera enmarcarse en los casos de migración interna de personas provenientes de las zonas rurales hacia las ciudades. Esta situación puede ser identificada por los miembros de las organizaciones de la delincuencia organizada quienes aprovechan la vulnerabilidad de ese sector de la población y bajo engaños o, en la mayoría de los casos, bajo amenazas, desarrollan sus estrategias de captación y reclutamiento, involucrando cada vez más a las potenciales víctimas en el tráfico internacional de personas.

El caso anterior es un ejemplo de cómo las conductas de tráfico y trata de personas pudieran tener una relación directa. Sin embargo, es preciso establecer las sutiles diferencias entre unas y otras. El tráfico de personas es un delito que atenta contra la soberanía del Estado, la trata de personas es un delito que atenta contra la persona. El tráfico de personas es un delito cuyo bien jurídico tutelado o protegido es supraindividual, estatal. La trata de personas es un delito cuyo bien jurídico protegido es individual, el libre desarrollo de la persona. En el tráfico de personas se requiere que se traspasen las fronteras de un país. En la trata de personas no se requiere este traspaso de fronteras, también puede cometerse dentro de las propias fronteras. Los inmigrantes no tienen documentación para cruzar fronteras internacionales o puede ser que tengan esa documentación pero sea falsa. En la trata de

personas puede suceder que las víctimas tengan documentación para cruzar fronteras internacionales como pasaportes o visas.

El tráfico de personas termina con el traslado del inmigrante al otro lado de la frontera; en la trata de personas se puede extender por años, aun después de cruzar la frontera. El traficante de personas exige el pago por adelantado. En la trata de personas no se exige pago alguno o, en su caso, se puede exigir éste para mantener a la víctima endeudada y así someterla a cualquier tipo de explotación. El tráfico de personas implica una transacción que consiste en transportar ilegalmente a una persona. En la trata de personas la víctima es la mercancía objeto de la transacción.

El tráfico de personas representa riesgos para la salud del migrante, la trata de personas representa severos daños físicos y mentales para la víctima. El traficante tiene el propósito de traficar con la persona, trasladarla de un país a otro. El tratante tiene el propósito de explotar a su víctima, sexual o laboralmente. El traficante alberga, transporta, lleva o introduce al inmigrante con el fin de ocultarlo y evadir la revisión migratoria. El tratante capta, transporta, traslada, acoge o recibe, con el fin de explotar a su víctima. El traficante lleva un acuerdo con el inmigrante para consumir la conducta delictiva. El tratante recurre a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción como el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad de su víctima, o a la concesión de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.

En el tráfico de personas no se requiere la figura de un tercero que reciba al inmigrante al otro lado de la frontera, basta con la figura del traficante. En el caso de la trata, requiere del tratante, pero generalmente también del cliente, quien también es responsable del delito de trata de personas. El traficante no utiliza la violencia sobre el inmigrante; en caso de hacerlo habría un concurso de delitos. El tratante llega a utilizar la violencia física o moral sobre su víctima o un tercero. En el tráfico de personas no es necesaria la figura del intermediario. En la trata de personas es necesaria la figura del intermediario.

El tráfico de personas se considera una violación a la legislación migratoria del país. La trata no es una violación a la legislación migratoria del país, sino una grave violación a los derechos humanos. El tráfico de migrantes afecta a cualquier individuo en su calidad de víctima, también en la trata, pero particularmente a niñas, niños y mujeres.

Como podemos apreciar, las víctimas de trata de personas no necesariamente son víctimas de tráfico; sin embargo, las víctimas de tráfico muy

probablemente pudiesen ser doblemente victimizadas y ser sometidas a la trata de personas.

Dada la magnitud del problema, la trata de personas se ha convertido en la actualidad en un tema prioritario en la agenda de la mayoría de los países, y México no es la excepción. Nuestro país es uno de los pioneros en poner especial énfasis para dar cumplimiento a los compromisos internacionales derivados del Protocolo sobre trata de personas, que establece que los Estados miembros deberán elaborar un marco jurídico nacional que prevea y sancione el delito de la trata de personas, pero que también establezca las garantías necesarias que le permitan a la víctima contar con el amparo, la protección y atención del Estado para salvaguardar su integridad. Asimismo, la Ley deberá contar con un elemento esencial con miras a la prevención del delito.

Esta Ley ya cuenta con todos estos mecanismos. En efecto, nuestro país impulsó, de conformidad con su preponderante interés por atender esta terrible problemática, los espacios novedosos de discusión y análisis, considerando en todo momento a los distintos actores de la sociedad, quienes promovieron el interés y despertaron la conciencia de otros sectores de la población.

Este proceso de reflexión derivó en la aprobación, el 2 de octubre pasado, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como el paquete de reformas de las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. En este último se prevé, a través de la modificación de su artículo 194, considerar a la trata como delito grave, con lo cual se limitará el derecho a la libertad bajo caución de los probables responsables.

Quisiera precisar que, antes de la aprobación de la Ley y las respectivas adecuaciones a los Códigos adjetivo y sustantivo en materia penal, ya el marco jurídico mexicano contemplaba en el Código Penal Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y los códigos penales de las entidades federativas, algunos tipos penales vinculados con la explotación y la privación de la libertad de las personas definidas bajo los tipos penales de lenocinio, pornografía infantil, tráfico de migrantes menores y tráfico de indocumentados.

Sin embargo, éstos no respondían a los compromisos asumidos en el contexto internacional para asegurar y hacer valer los derechos humanos y las garantías del debido proceso de mujeres, niños, y toda persona víctima de explotación sexual, laboral o de servidumbre, como es el caso del delito de trata de personas definido a nivel internacional.

El proceso ha sido largo y lleno de diversos puntos de vista, empero, con la suma de voluntades y después de un análisis minucioso por parte del Congreso, con 95 votos a favor y ninguno en contra, fue aprobada nuestra Ley, la cual fue publicada por el Poder Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de noviembre de 2007.

Debemos tener en mente que, a partir de la publicación de la nueva Ley, nuestro país contará con un marco jurídico que permitirá atender este tipo de ilícitos de acuerdo con nuestro sistema penal. Adicionalmente, este cuerpo normativo contará con disposiciones concretas de carácter normativo así como de protección, atención y asistencia a las víctimas de este terrible flagelo.

Ya se comentó aquí con todo detenimiento y acuciosidad las disposiciones generales, del tipo de delito, de la política criminal del Estado mexicano, de la protección y asistencia de las víctimas, que son los cuatro rubros generales en que se divide esta Ley. Como hemos visto a lo largo de esta pequeña exposición, nuestro sistema jurídico ha presentado un gran avance para combatir eficazmente la trata de personas.

Ciertamente, algunos sectores de la sociedad se han pronunciado respecto de la inexactitud de esta nueva Ley, sin embargo, habría que preguntarse qué ley es perfecta. Ninguna ley es perfecta sino simplemente perfectible.

La trata de personas no es sólo una actividad ilegal, es una violación infame de la libertad individual, a la integridad y a la formación sexual, así como a los derechos inalienables, como el derecho a la igualdad, la libre elección de oficio, a la dignidad humana, a la buena imagen, al buen nombre, a la no impunidad, a la vida y al libre desarrollo de la personalidad.

En síntesis, el delito de trata de personas es un conjunto de acciones que denigran, en toda la extensión de la palabra, la dignidad del ser humano. Esto no es otra cosa que uno de los actos más deplorables, que minimiza uno de los principios fundamentales y valores éticos, morales y jurídicos de toda sociedad y particularmente de la mexicana.

INSTRUMENTOS LEGALES NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA PREVENCIÓN, COMBATE Y SANCIÓN DE LA TRATA Y EXPLOTACIÓN INFANTIL

*Lic. Sadot Sánchez Carreño**

Aunque el fenómeno de la trata de personas es ancestral, las características que hoy percibimos permiten trazar su perfil y contenido.

En primer lugar, la trata de personas es un crimen de orden público, que ataca los valores fundamentales.

En segundo término, la práctica de este crimen tiene en su naturaleza el que no se circunscribe a una situación de carácter doméstico o nacional: es internacional.

Una tercera característica es que implica, hoy, un desafío al poder público, al Estado, a los gobiernos.

También constituye una grave y permanente amenaza a la convivencia social. Hoy las familias, las comunidades, sienten que este flagelo socava los valores más importantes de esta convivencia.

Otra característica: esta práctica constituye la más brutal e inadmisibles conducta que implica un ataque a la dignidad y a la libertad de las personas.

Hoy, debido a la gran demanda que tiene esta conducta y estas actividades es uno de los tres delitos que más ganancias genera. Estas ganancias se equiparan con las desbordadas, exorbitantes, que tiene, en primer término, el tráfico de drogas y, en segundo, el tráfico de armas. La trata es un delito que está rivalizando con los anteriores porque hay cifras que son casi comparables a las que se obtienen de ellos.

Debido a este crecimiento exponencial, entraña un peligro —que ya lo sienten los Estados en lo que se refiere a su seguridad. Hoy podemos decir que, dada la peligrosa actuación de las bandas, este delito constituye un

* Coordinador del Programa de Trata de la CNDH.

grave peligro para la seguridad nacional, pues está asociado a una serie de fenómenos.

Podemos decir, quizás en una síntesis muy apretada, que este delito no es más que la esclavitud del siglo XXI.

En esta conceptualización, y antes de entrar a lo que es la definición de trata, quiero recordarles las tres modalidades de este delito: la explotación sexual, la explotación laboral y una que ha emergido de épocas recientes, pero que se está acreditando como una actuación peligrosa, la extirpación de órganos, de tejidos, y de sus componentes.

Este fenómeno está asociado, desafortunadamente, a una serie de conductas y de acciones propias de la sociedad en la que ahora vivimos; está relacionado fundamentalmente con la migración, y sobre todo con la migración indocumentada. 3 % de los 6,500,000 de personas que vivimos, estamos en un lugar distinto de aquel en donde nacimos. La trata tiene, en este entorno de la migración, un factor muy importante de su crecimiento.

Otro factor de crecimiento de la trata es la actividad del crimen organizado, que ha ido desplazando su campo de acción a lo que le parece más rentable: la trata de personas.

Diversos estudios informan que una toma de cocaína que se consume una sola vez, puede llegar a costar 300, 400, 500 dólares. Pero se consume una sola vez. A un niño, a una niña, a un joven, se le utiliza una vez, y 20 veces al día, durante todos los días, durante todos los años, que permanece como esclavo. Por eso este crimen es uno de los negocios más rentables para el crimen organizado.

Fundamentalmente la pobreza es la principal proxeneta en estos casos. Al lado de ésta, tenemos otras causas como son la exclusión, la desigualdad, y podríamos decir, desde un carácter general y moral, la degradación de valores.

El combate a la trata, enfrenta tres desafíos.

En primer lugar, al ser una conducta que permanece oscura, porque a las bandas les interesa que no salga a la superficie, se debe visibilizar, sacar a la luz.

Pero también, y en segundo término, el reto es concientizar, sensibilizar, darnos cuenta de que existe un problema real, cotidiano, que está pasando a nuestro lado, en familias que conocemos, con niños que vemos, que nos encontramos, con jovencitas que caen en esta cadena que es la trata de personas.

¿Cuál es el reto que tenemos como sociedad? Que todos los que ahora estamos en este Foro, que hemos estado en una serie de encuentros con or-

ganizaciones, con Iglesias, movilizemos todos los recursos de los que disponemos para poder enfrentar esta inadmisibles práctica.

Y aquí los factores religiosos, educativos, económicos, sociales y de todo tipo, requieren que unamos esfuerzos para movilizarlos y enfrentar la trata de personas.

¿En qué forma buscamos combatir la trata de personas? Esencialmente, a través de tres importantes visiones

Dado su carácter internacional, necesitamos que la visión para combatir la trata sea también internacional. En ese sentido, haber conseguido que este tema quedara ya dentro de la agenda de la Unión Internacional de Parlamentarios, da un significado de cómo los Estados están interesados en contribuir con un esfuerzo decidido. Hace un año, en la Isla Margarita de la República Bolivariana de Venezuela, se unieron todas las autoridades nacionales para tomar una serie de resoluciones específicamente sobre el combate a la trata de personas. Y hace dos semanas, como una propuesta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la gestión del maestro Mauricio Farah, se logró que para la próxima reunión de todos los *ombudsmen* de América, quedara como uno de los ejes temáticos las estrategias y acciones para el combate a este delito.

Es una movilización respecto de la que las sociedades internacionales, que reflejan lo que está sucediendo en sus propios entornos sociales, están decididas. Y esa es la principal visión que debemos tener: la internacional.

Pero al interior de nuestros países necesitamos también tener esa coordinación y esa cooperación. Por eso requerimos de un esfuerzo interinstitucional. En la Ley que el Senado de la República aprobó el 2 de octubre, y que aún no se promulga, está contemplado un órgano de actuación interinstitucional. Cuando menos, dice la Ley, 15 dependencias y entidades de la administración pública estarán representadas. Y van a estar representados también organismos públicos autónomos de defensa de los derechos humanos que tienen que ver con la trata. Y se incluirá también a expertos y a instituciones académicas.

Esto es lo que necesitamos hacer, tener una visión de conjunto, pero también requerimos de una visión integral. Es decir, que no solamente busque la punición, el castigo, la persecución del delincuente, sino que combata todas las causas, factores y condiciones que propician este fenómeno. Y para ello es imprescindible la inclusión de las políticas públicas, y la participación de la sociedad civil organizada.

¿Cuáles son los enfoques que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado para buscar combatir la trata de personas? Son

tres, con objetivos precisos: uno de carácter jurídico, el segundo institucional, y un tercero que le llamamos social.

Desde el enfoque jurídico lo que se pretende son dos tipos de acciones: una a nivel internacional, y otra a nivel nacional. En el plano internacional buscamos que se conozcan los instrumentos internacionales y que se apliquen. Y eso es muy importante. Este año cumplimos 200 años de que por vez primera en un Parlamento, el Parlamento Inglés, se expidió una ley en contra de la esclavitud. En México iniciamos este proceso hace tres años y obtuvimos una reforma, la reforma del 27 de marzo, en la que ya se castiga la trata, hace apenas siete meses.

Por eso es importante que el derecho internacional sea conocido. Desde 1904 se estableció el primer acuerdo en contra de la trata de personas, acompañada por una Convención en 1910, y otra en 1921. En el año 2000 se aprobó una importante Convención, la de Naciones Unidas en Contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, y de ella se derivó el Protocolo. Estos dos documentos, sin tener todavía la legislación vigente en nuestro país —fíjense lo importante del derecho internacional— fueron los elementos en los que se fundamentó la primera Recomendación que hizo la CNDH sobre el tema de trata. El 28 de abril de 2006 salió la Recomendación número 11 relativa a la esclavitud que venían padeciendo unas jóvenes chinas que estaban en una empresa de Guanajuato.

Pero al lado del conocimiento internacional requerimos algo muy importante, y éste es el objeto de mi tema, el establecimiento de un sistema jurídico nacional y homogéneo que tiene cuatro pilares.

Pero nos interesa también un enfoque institucional que, como se encuentra establecido ahora en el Programa de la CNDH, va enfocado a tres ámbitos de Gobierno, el federal, el estatal y el municipal ¿Por qué nos interesa coordinarnos con estos niveles de Gobierno en nuestro país? Porque necesitamos sensibilizar, capacitar y vigilar a los servidores públicos que son los que van a aplicar la ley, los ordenamientos, con dos propósitos muy claros: que persigan y castiguen a quienes cometan estos delitos y, segundo, que ayuden en la prevención, protección y asistencia de las víctimas.

El tercer enfoque que tiene el Programa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se refiere a la cooperación eficaz que debemos tener con la sociedad civil organizada, con las ONG, con las instituciones educativas, con las Iglesias, con todos los actores y sectores de la sociedad. También para que fundamentalmente y de manera enunciativa, no limitativa, podamos contar con acciones de prevención, protección y asistencia a las víctimas

¿Cuáles son los instrumentos con los que contamos ahora para combatir el delito de trata?

Tenemos en este momento una serie de mecanismos que se refieren a cuatro instrumentos importantes: el derivado de la Convención, que es el Protocolo de Palermo; el Código Penal Federal, cuyas reformas se hicieron el 27 de marzo de 2007; la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y los Códigos penales de las entidades federativas.

Palermo se constituye ya en una referencia obligada. Palermo significa la unificación de las voces internacionales que por vez primera lograron una definición a nivel internacional. Fueron más de dos años los que estuvieron los representantes de los países discutiendo para construir una definición internacional sobre la trata de personas. En el artículo 3o. del Protocolo se señalaron los elementos que componen el delito, con la sugerencia de que los Estados, al legislar, adoptaran o siguieran este mismo tipo penal. Son elementos que se refieren a qué es lo que se sanciona en la trata: una actividad que en el Protocolo de Palermo considera el captar, transportar, trasladar, acoger, recibir.

Cuando algún sujeto esté haciendo eso para determinados fines, como es la explotación de la prostitución, de los trabajos forzados, de la esclavitud o las prácticas análogas a ella, o la extracción de órganos, cuando realice esa actividad con esos fines y ciertos medios, estamos ante el delito de trata de personas. Eso es lo que expone el Protocolo de Palermo.

Desde 1931, en el Código Penal Federal, se incluyó el título octavo, capítulo III, cuyo encabezado decía "Trata de personas y lenocinio"; este título sugería que en México ya se castigaba la trata de personas. Pero si se leían los dos artículos que tenía ese capítulo, nos encontrábamos con que se tipificaba y castigaba el lenocinio, pero no hablaba de trata. Fue hasta el 27 de marzo de 2007 que se hizo una reforma importante a este Código, cambiando varios conceptos. Se cambió el concepto del bien jurídico tutelado y se introdujo por vez primera lo que es el delito de trata.

El legislador que reformó este Código Penal Federal hace una diferencia, en el artículo 207 castiga la trata de personas de manera genérica, sin distinción, en cuanto al sujeto pasivo, o sea, la víctima. Y en el 205 castiga de manera particular cuando la víctima es menor de edad o tiene una incapacidad, ya sea para conocer el significado del hecho o para resistirse a él.

Esta legislación amplía las conductas de lo que se castiga como actividad: al que promueva, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para someterlo a explotación sexual, trabajos forzados o extirpación de órganos. Hay algo que fue perfeccionado en la Ley, al hablar de los medios. Al definir

los medios por los que el sujeto activo va a llegar a esos fines, no los señala. Y al no señalarlos se crean una serie de problemas porque esta conducta podría asimilarse a otras.

Ésta es la legislación que tenemos hasta ahora. ¿Qué es lo que vamos a tener a partir de que se promulgue la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas?

En la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas vienen ya, de manera muy clara, las conductas, y se amplían, de modo que la legislación mexicana tiene una visión mucho más amplia e incluyente de lo que contempla el Protocolo y el actual Código Penal Federal. Porque son ocho conductas: al que promueva, al que solicite, al que ofrezca, al que facilite, al que consiga, al que traslade, al que entregue o al que reciba. ¿Con qué fines? Para explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, y la extirpación de órganos, tejidos o sus componentes.

En la Ley se señalan cuatro medios precisos: violencia física, violencia moral, engaño o abuso de poder.

El legislador, sensible al reclamo de que se trata de uno de los delitos más reprobables y vergonzosos para la humanidad, ha querido ser riguroso en el establecimiento de las penas. La pena parte de una base o piso, que es la pena genérica que se castiga de seis a 12 años. Y existe un agravante, que va a castigar al sujeto activo de nueve a 18 años cuando la víctima sea un menor de 18 años o sea incapaz de comprender o resistir el hecho. Pero también, y esto lo consideramos muy importante, impone una agravante a la agravante para que estas penas, incluso, se dupliquen.

Hoy un tratante sabe que puede tener, dependiendo de las características de ese delito, como mínimo seis años y como máximo 27 años ¿Quiénes se van a hacer acreedores a esos 27 años? Aquellos que cometan este delito siendo servidores públicos o se ostenten como tales, aquellos que tengan una relación de parentesco con la víctima, lo que les da una ventaja especial y pone a las víctimas en un estado de indefensión, sobre todo a las niñas y los niños. También se harán acreedores a 27 años cuando la víctima tenga ciertas características como, por ejemplo, que sea mayor de 60 años o indígena. Al respecto, quienes conocen el tema saben que esto sucede en muchas comunidades indígenas de varios estados. Tlaxcala vive una situación paradigmática al respecto.

También cuando el agente tenga alguna responsabilidad, ya sea tutor o curador de la víctima.

De modo que la Ley es más rica, con mayor amplitud para castigar las conductas, que el artículo 207 del Código Penal actual. Hoy, según el Código Penal, si una persona solicita y ofrece niñas, niños, o alguna otra víctima, no se le castiga. Se le va a castigar cuando entre en vigor la Ley.

También en los fines la Ley precisa otros que no tiene el Código Penal actual, lo que ofrece una herramienta útil y eficiente para poder castigar el delito de trata.

Debo decir, para orgullo de la legislación mexicana, que incluso las conductas que va a castigar la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas son mucho mayores que las que tiene el Protocolo, que es el instrumento tipo, el instrumento ejemplo de la legislación internacional. Tenemos en nuestra Ley cuatro conductas más que las que tiene el Protocolo de Palermo.

Para la aplicación de la Ley hay que considerar que el delito de trata no es un delito federal, la Ley que se va a publicar solamente la van a conocer las autoridades federales en cuatro casos: 1. Cuando el delito se prepare fuera de nuestro país para cometerse acá; 2. cuando se prepare en México para cometerse fuera del país; 3. nos da una lista de varias hipótesis entre las cuales viene que el servidor público sea federal, que sea con motivo de su función como servidor, que se haga en embajadas, que se haga en representaciones diplomáticas, y 4. cuando se contemple dentro de la delincuencia organizada. Y sabemos que, conforme a la ley, para que exista delincuencia organizada, el delito tiene que ser cometido por tres o más personas, de manera reiterada.

Pero si no se da en ninguno de estos casos, este delito es del Fuero Común, por eso es que los estados han empezado a legislar. Hasta finales de septiembre de 2007, una tercera parte de los estados de México ya han legislado en la materia. Otros 11 estados tienen la misma situación que tenía el Código Penal Federal hasta la reforma del 27 de marzo, es decir, enuncian pero no tipifican el delito de trata.

Y hay una tercera parte de los estados que ni siquiera consideran el delito de trata. Hoy existe una dinámica y un impulso para que exista una legislación nacional, pero queremos tener una legislación homogénea, con el apoyo de la sociedad civil que actúa oportunamente frente a los Congresos de los estados.

Sin dicha armonización de las legislaciones locales, no vamos a poder tener una sólida respuesta jurídica de manera nacional.

Veamos la legislación de los estados:

En el caso de Baja California, incluye las ocho conductas que considera la Ley, y añade otra: acoger. Pero, por ejemplo, en el caso de Coahuila, no

incluye solicitar, ofrecer, trasladar, ni recibir. Esto quiere decir que cuando esté vigente la Ley, un tratante al que se le aplique ésta, que haya solicitado, ofrecido, trasladado o recibido, sí será sancionado, pero si el delito lo comete en Coahuila, no será castigado, porque el Código Penal de Coahuila no contempla estas conductas. De ahí la urgencia de homologar la legislación, para que no existan más puertas falsas a través de las cuales se fuguen y queden impunes estos delitos.

También debemos lograr una estructura de pena similar porque, decíamos, que la pena genérica es de seis a 12 años y, sin embargo, en Coahuila es de tres años. Necesitamos buscar mecanismos de perfeccionamiento para que estas debilidades no sean una invitación para que los tratantes se trasladen a otros lugares.

Dejo como conclusión la importancia de que hagamos un esfuerzo a nivel nacional con los Congresos de los estados para tener una legislación homogénea.

Pero también, tanto en los estados como a nivel federal, necesitamos darle una mayor claridad a otras figuras. Nosotros tenemos, cuando menos, 10 delitos que tienen una frontera común con la trata de personas: lenocinio, corrupción de menores, pornografía, turismo sexual, privación de la libertad, servidumbre, trabajos forzados, tráfico de menores, tráfico de indocumentados y tráfico de órganos. Estos delitos tienen los mismos elementos que el de trata y, si no los precisamos, si nosotros, una vez que entre en vigor la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, acusamos a una persona de tratante de personas, su defensor va a querer que mejor se le castigue por lenocinio, porque sabe que la pena genérica en el caso de trata va de seis a 12 años, pero si es lenocinio va a tener de dos a nueve años. El riesgo es que los tratantes van a querer eludir la responsabilidad que les corresponde, a través de estos otros delitos.

Hoy estamos ante el gran reto de lograr que los objetivos que nos proponemos, de combate a la trata de personas, cuenten con herramientas eficientes y eficaces.

No podemos regatear lo que es la trata, no podemos decir que se parece o es una manifestación de la esclavitud: la trata de personas es esclavitud. Es esclavitud y todo lo que significa la esclavitud para quien la padece, y que implica robarle la inocencia a un niño, atrapar sus sueños, sepultar cualquier ilusión, clausurar el camino de desarrollo que pudiera tener, enterrar su ser, borrar su individualidad, pisotear, de la forma más infamante, su dignidad.

Esa es la esclavitud. Necesitamos visibilizarla. Por eso es importante este Foro, porque nos va permitir salir de aquí y sin que nos tartamudee la conciencia hacer el esfuerzo conjunto, para que con todo lo que está haciendo la sociedad civil, con la fuerza de la ley, con la voluntad del Gobierno, podamos mirar a los ojos de los niños que encontremos y decirles: ¡Siempre, siempre, habrá una esperanza para ti!

III. LOS DERECHOS HUMANOS ANTE
EL FENÓMENO DE LA NIÑEZ MIGRANTE,
TRATA Y EXPLOTACIÓN

LA NIÑEZ COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD. LOS RIESGOS DE SER NIÑA O NIÑO MIGRANTE

*Lic. Ana Patricia Elías Ingram**

De acuerdo con la estadística del Consejo Nacional de Población, en México, cuatro de cada 10 habitantes es menor de 18 años, lo que constituye casi la mitad de la población en nuestro país. Sin embargo, su peso real como componente fundamental de la sociedad está, no en lo que esta cifra representa numéricamente, sino en la posibilidad que existe de potenciar su desarrollo, lo cual requiere de la corresponsabilidad de todos los aquí presentes y de la sociedad en general.

Nuestra misión final debe ser contar con niñas, niños y adolescentes sanos física y mentalmente. Lo anterior implica que nuestra niñez cuente con todos los elementos tanto materiales como de formación académica y desarrollo de inteligencia emocional que le permitan un adecuado crecimiento y consecuente promoción social. Este proyecto de vida, estamos convencidos, sólo es posible a partir de lograr el respeto irrestricto de sus derechos.

Desde el Sistema Nacional DIF (SNDIF) hemos asumido la premisa básica del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: “la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable, esto es, el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna”.

Los desafíos y retos que nos plantea esta premisa no son una cuestión menor. Se requiere, en definitiva, de que todos los actores involucrados promovamos continuamente, y en todos los ámbitos, una cultura de respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; además de impulsar ampliamente la participación social que permita modificar los factores y las circunstancias socioeconómicas, culturales, familiares, genéticas, de género,

* Directora General de Protección a la Infancia, Sistema Nacional DIF.

e incluso de edad, que sitúan en riesgo a las familias y, particularmente, a las niñas, niños y adolescentes.

La vulnerabilidad en la infancia es una. Aún con diferentes caras o aristas es básicamente el resultado de la exposición a riesgos, sumado a la incapacidad de su entorno para enfrentarlos y adaptarse a las nuevas circunstancias.

Es importante precisar que el riesgo que vive la infancia no es sólo la posibilidad de una contingencia (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso) que tenga efectos inmediatos o a largo plazo que le sean adversos. El riesgo no necesariamente alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo; puede tratarse de situaciones cuyas consecuencias puedan ser ambiguas o mixtas, combinando la adversidad y la oportunidad. Tal es el caso de la migración.

Los menores migrantes no acompañados confrontan por un lado la expectativa de una oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y progresar, o bien, de reunirse con sus familiares más cercanos. Sin embargo, deben hacer frente a un sinnúmero de riesgos colaterales que ponen en peligro su integridad física y emocional, y hasta su propia vida.

Ahora bien, ¿cómo abordar la migración como circunstancia de riesgo, cuando se reconoce a la migración como un derecho?

La estrategia que se impulsa desde el Sistema Nacional DIF es una estrategia de intervención integral, emprendiendo acciones diferenciadas que potencien las capacidades y fortalezas de las niñas, niños y adolescentes, y de sus familias, considerando la diversidad de sus perfiles.

No podemos olvidar que, aunque comparten características en común, son un grupo heterogéneo con particularidades y necesidades diversas por su composición y origen, por la relación existente entre ellos y los miembros de su familia, pero, sobre todo, por la forma en que afrontan la circunstancia de vivir la migración.

El SNDIF promueve la instrumentación de políticas con proyectos específicos que lleven de manera inicial y, en la emergencia, a resguardar la integridad física y emocional de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos. Migrar, consideramos, no es el problema, el problema más bien son las situaciones de riesgo a las que niñas, niños y adolescentes se ven expuestos durante el trayecto, en especial si migran solos o sin la compañía de un familiar adulto.

Nos es claro que el factor detonante de la protección integral de los menores de edad migrantes y repatriados es su propia familia. Sin embargo, tras 11 años de trabajo permanente con los menores de edad migrantes, los

Sistemas DIF en general (estatales, municipales y nacional) reconocemos que es, en un gran número de ocasiones, dentro del mismo núcleo familiar donde se originan las circunstancias que impulsan a los menores de 18 años a apartarse de sus lugares de origen, aunque sea sólo de forma temporal.

Entre las principales causas que orillan a ciertos menores a emprender el viaje encontramos:

1. Familias que viven diversas circunstancias de exclusión e inequidad para el acceso a oportunidades de desarrollo o que propician que los menores quieran abandonar el hogar.
2. Reunificación familiar. Reencontrarse con padres, hermanos u otros familiares que, por tradición, emprendieron el mismo recorrido años atrás.
3. Adolescentes en búsqueda de conocer lugares diferentes, de experimentar nuevas emociones y aventuras.

Por ello, la propuesta de una intervención diferenciada está no sólo en atender la emergencia material de las situaciones de vida que enfrenta la infancia vulnerable y, particularmente, los factores inherentes y de riesgo en la migración infantil no acompañada —tales como las adicciones, la desintegración familiar, la violencia, el maltrato, la inseguridad, la falta de acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, discriminación—, sino en recomponer la oferta técnica y de servicios que ofrecemos, logrando el fortalecimiento familiar en sus lugares de origen antes y después de elegir migrar y hasta su atención al ser repatriados, dando prioridad siempre a los aspectos de desarrollo humano, autoestima, educación social y de valores.

Debemos procurar que la familia siga siendo una institución vigente y vital, ya que es y seguirá siendo la parte más importante en la prevención y atención de todas las problemáticas colaterales de la migración infantil. Es de nuestro interés afianzarla como espacio natural de protección y fortalecerla trabajando para desarrollar las capacidades y habilidades de cada uno de sus miembros a efecto de que puedan enfrentar aquellas circunstancias adversas, condiciones de vida difíciles o situaciones potencialmente traumáticas y recuperarse de éstas dotándolos, en ambos casos, de mayores y mejores recursos.

Se trata de invertir el círculo vicioso que genera una involución social, involución que se ha dado generación tras generación, debido a que generalmente se remedian las necesidades inmediatas, propiciando un piso de soporte terriblemente endeble para el desarrollo sustentable.

Es por ello que en el abordaje de las problemáticas colaterales no sólo es urgente reforzar el papel de la familia, sino también el del resto de los componentes de contención y formación que tenemos en la sociedad como lo es, entre otros, la escuela y las redes de apoyo que las mismas familias forman.

La propuesta de intervención del Sistema Nacional DIF es:

1. Enfatizar los aspectos preventivos del fenómeno de la migración infantil a través de:

- Trabajo en los lugares de origen
- Trabajo en la frontera sur del país.

2. Profundizar en el conocimiento sobre la materia al fomentar:

- El rescate de la estadística institucional existente.
- Promover la realización de investigaciones concretas que den cuenta de los principales aspectos del fenómeno.
- Identificar, con la participación de la familia y la comunidad, la satisfacción de las necesidades primarias y secundarias como base para generar proyectos acordes a su realidad y percepción, así como su disposición al cambio ante las nuevas estrategias de prevención y atención.

3. Impulsar y consolidar acciones de soporte técnico-normativo, lo que representa:

- Revisión del marco legal de atención.
- Posicionamiento del tema, sus necesidades y desafíos a través de promoción y difusión de los programas, proyectos y servicios desarrollados para el efecto.
- Fortalecimiento institucional para la atención con calidad y calidez.

- a. Desarrollo y promoción de modelos exitosos de atención en albergues.
- b. Capacitación y actualización del personal.
- c. Fortalecimiento de la operación de los programas, proyectos y servicios existentes.

4. Fortalecer la coordinación interinstitucional al:

- Promover un mayor compromiso de cada una de las dependencias federales que hasta ahora han conjugado sus esfuerzos en el marco de este Programa, con la asignación de recursos presupuestales específicos para la atención de este grupo de población infantil.
- Convocar la participación de otras instancias públicas de los tres órdenes de Gobierno y organismos de la sociedad civil.
- Elaborar una definición conjunta de criterios y estándares para la formalización de procedimientos de atención en el ámbito de las competencias institucionales de cada instancia participante.

En cuanto al trabajo preventivo y de intervención con las familias de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, el Sistema Nacional DIF plantea dos aspectos:

A. El equilibrio entre factores de riesgo, factores protectores y personalidad de cada individuo, a pesar de las circunstancias de vida que enfrenten en el transcurso del tiempo y con los cambios del contexto familiar y social en que se desarrollen (información, sensibilización, fortalecimiento individual y familiar).

B. Promoción de apoyos que coadyuven a la contención material de las circunstancias sociales que los llevan a ver en la migración el espacio de oportunidad que les permita acceder a mejores condiciones de vida (cartera de apoyos y servicios del DIF, sumado a fondos especiales para el desarrollo de proyectos específicos).

Por último, es importante destacar que en el Sistema Nacional DIF, el compromiso de la protección y respeto de los derechos humanos, en particular de las niñas, niños y adolescentes, es una cuestión de principio, de misión y también de cumplimiento de los preceptos, acuerdos y convenios internacionales que nuestro país ha firmado.

Conscientes de que, tal y como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la promoción de la igualdad de oportunidades y la promoción del Desarrollo Humano Sustentable es la base personal, familiar y comunitaria de la realización social de cualquier individuo, el Sistema Nacional DIF considera como prioridad el brindar apoyo para que los menores de edad migrantes y repatriados reciban un trato digno y respetuoso cuando, por diversas circunstancias, se encuentren solos en procesos migratorios dentro de nuestras fronteras, sin importar su nacionalidad.

La defensa y salvaguarda de los derechos humanos, en particular de las niñas, niños y adolescentes y de sus familias, es pues un compromiso que ha adquirido la Institución, pero si esperamos ver resultados que incidan en

el verdadero desarrollo y el acceso a las oportunidades de esos menores que, hoy por hoy, migran solos y de nuestro país, en general, debemos asumir que el reto y el compromiso, es de todos.

ROL Y PERSPECTIVAS DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS

*Dr. Felipe de la Torre**

INTRODUCCIÓN

Así como es necesario identificar quiénes son las víctimas de la trata de personas, y los grupos delictivos organizados que operan estas redes, para abordar un tema de esta magnitud, es preciso también identificar qué actores públicos y privados, nacionales e internacionales estamos presentes con el objetivo de encontrar sinergias, no duplicar funciones, y evitar el desperdicio de recursos.

Es lamentable que en muchas ocasiones los organismos internacionales, perteneciendo al mismo sistema, invadamos el mandato y competencias de agencias hermanas, y compitamos por los mismos recursos, desvirtuando de esta forma el sentido mismo de la cooperación internacional.

Mis objetivos, mediante esta presentación, son clarificar el rol de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y explicar el mandato otorgado por la Asamblea General para trabajar en el tema de trata de personas; hablarles de los proyectos específicos que estamos desarrollando para abordar este fenómeno y presentarles algunos datos de nuestros reportes internacionales que revelan qué lugar ocupa la República Mexicana en relación con otros países del globo como país de origen, tránsito y destino de la trata.

La ONUDD es una oficina especializada del Sistema de Naciones Unidas creada para abordar los aspectos interrelacionados del control de dro-

* Experto Asociado de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Representación para México, Centroamérica y el Caribe.

gas, la prevención del crimen y el terrorismo internacional, dentro del contexto del desarrollo sustentable y la seguridad humana. La ONUDD es la custodia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocida como la Convención de Palermo, así como del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y los protocolos restantes sobre tráfico ilícito de migrantes y armas de fuego. En esta calidad, apoyamos técnicamente a los Estados miembros para prevenir, investigar y juzgar delitos relacionados con la delincuencia organizada.

Nuestras áreas de trabajo son la reforma legislativa, a fin de ajustar la legislación local a la Convención de Palermo y sus Protocolos; y el fortalecimiento institucional, mediante la capacitación de autoridades policiales, de persecución penal y judiciales, a través de acompañamientos puntuales o el desarrollo de instrumentos que recopilan mejores prácticas internacionales.

La sede de la ONUDD está ubicada en Viena, Austria, y cuenta con 20 oficinas regionales a nivel mundial, entre ellas la de México que cubre además Centroamérica y El Caribe. La ONUDD, como la gran mayoría de agencias de la ONU, está financiada en gran parte por contribuciones voluntarias, principalmente de gobiernos donantes.

LA TRATA DE PERSONAS COMO UN FENÓMENO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Desde el punto de vista de la delincuencia organizada transnacional no se puede abordar la trata de personas como un delito aislado. El secuestro y la extorsión, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de órganos, el tráfico ilícito de migrantes, entre otros, son conductas delictivas que desencadenan, sirven como medios y/o complementan la trata de personas. El combate a estas figuras criminales, así como el fortalecimiento del control de fronteras, la asistencia y protección a víctimas y testigos, y el incremento de la seguridad de los contenedores y otros medios de carga, constituyen áreas importantes para apoyar los esfuerzos de las autoridades en la lucha contra la trata de personas. La aberración de los grupos delictivos organizados llega a tal punto que se han reportado casos de niños traficados junto con electrodomésticos y otra mercadería.

En cuanto a las cifras, existe ciertamente gran profusión de datos y estudios sobre la trata de personas. Sin embargo, en vista de que todavía no existe suficiente difusión, más bien confusión, sobre el tipo penal de la tra-

ta, gran parte de los reportes hasta ahora publicados no reflejan con exactitud la real dimensión de este fenómeno. Se trata en primer lugar de un delito clandestino que no se reporta como debe o que, si se reporta, se le asocia necesariamente a otro tipo de figuras conexas y casi en la mayor parte de los casos se aborda desde la perspectiva de la explotación sexual. Es importante contar con una legislación clara, precisa, que recoja todos los elementos que constituyen el delito de trata de personas; por esto, en nombre de la ONUDD felicitamos a México por haber aprobado una legislación federal completa de acuerdo con el Protocolo de Palermo.

La multiplicidad de actores públicos y privados, nacionales e internacionales que están de manera directa o indirecta involucrados en el tema y la falta de coordinación entre sus acciones y el desconocimiento recíproco de sus mandatos, contribuyen a la desinformación sobre los alcances de la trata de personas. Cada institución aborda el delito de trata desde su perspectiva particular y tiene parámetros distintos de medición; de ahí la importancia de conocernos para concentrar nuestras acciones y ofrecer nuestra experiencia basados en que todos buscamos el mismo fin: combatir la trata de personas.

El ciclo de la trata de personas se compone de las estaciones de origen, tránsito y destino. Mediante el fortalecimiento de los sistemas de justicia criminal, en especial de las capacidades investigativas y de juzgamiento de las autoridades policiales, de investigación penal, judiciales, y otras como las migratorias y de control de fronteras, se pretende prevenir la trata en todas sus fases: impedir la salida de potenciales víctimas de trata mediante campañas de sensibilización y prevención; dismantelar a aquellos grupos delictivos organizados a través del seguimiento de rutas y catalogación de *modus operandi*; evitar la deportación ilegal de aquellas víctimas que, al llegar al país de destino, son tratadas como delincuentes, y hacer respetar el tiempo de reflexión para el otorgamiento de documentos migratorios; y por supuesto, capturar, juzgar y sancionar a los criminales. Ciñéndonos al mandato de la ONUDD que es el combate a la delincuencia organizada transnacional, el programa que describiré más adelante busca concentrarse en el entrenamiento de autoridades para abordar cada uno de estos temas, complementando así el trabajo que otras agencias del sistema de la ONU vienen realizando en otras áreas como la atención a las víctimas, la asistencia a los migrantes, la asesoría a refugiados, etcétera.

REPORTE DE TRATA DE PERSONAS. PATRONES GLOBALES

Más allá del tema exclusivo de la niñez migrante, que no es una especialización de nuestra oficina —tenemos aquí a expertos que nos han ofrecido datos y cifras más precisas— quisiera presentarles el reporte que la ONUDD lanzara recientemente sobre *Patrones globales sobre trata*.

Esta publicación recoge en una base de datos, que está siendo manejada en nuestra sede en Viena, información de más de 113 agencias especializadas y organismos públicos confiables. Es con base en esta fuente que presentaremos los siguientes datos con relación a cómo está considerada la República Mexicana en las diferentes facetas de país de origen, tránsito y destino a nivel mundial.

Dentro de los países de origen, México figura dentro de los de nivel alto, junto con otros países, como Colombia y Brasil, en la región latinoamericana, y con países de las repúblicas ex soviéticas. Aunque todavía no equiparable a los índices reportados en países como Nigeria, Moldavia, Rumania, Bulgaria y otros, vemos cómo lamentablemente nuestra región se acerca peligrosamente a ocupar estos escaños.

Dentro de los países de tránsito y destino, México figura en ambas categorías como dentro de los de nivel medio, equiparándose en cifras a las de países de Europa Occidental. La clásica ruta se caracteriza por inmigrantes sudamericanos y/o centroamericanos que hacen de México la escala para llegar a Estados Unidos. Si bien muchas víctimas son llevadas a la República Mexicana para actividades de explotación laboral y sexual principalmente, Estados Unidos, Alemania, Turquía e Italia, vienen a ocupar los puestos más altos de países de destino a nivel global.

En cuanto a las víctimas de trata, se puede observar que de las 113 fuentes oficiales que nutren el reporte de la ONUDD, 77 % reporta casos de mujeres, 23 % de niños, especialmente de sexo femenino. Con relación a las víctimas de América Latina, la situación es similar y en general se reporta a las mujeres como las más abusadas, y el número de niñas sigue superando a los varones. En este punto es preciso acotar que aunque la mayoría de datos, la percepción pública y los esfuerzos se concentran en las mujeres, los hombres, especialmente los adultos jóvenes, son objeto de explotación tanto laboral como sexual por parte de turistas extranjeros.

En cuanto al propósito de la trata de personas en América Latina, si bien tiene propósitos distintos aparte de la explotación sexual, ésta sigue figurando como la actividad a la que la mayoría de víctimas son obligadas en nuestro continente. Sin embargo, no se puede menospreciar la cantidad de

víctimas, especialmente centroamericanas, que son sometidas a la explotación laboral, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la servidumbre, dentro de la región o fuera de ella, y casi siempre relacionados con la pesca y la agricultura.

En cuanto a las investigaciones contra la trata de personas en México, en el año 2005 se habían reportado 25 grupos delictivos organizados dedicados a esta actividad. Sin embargo, este número variará sustancialmente ahora que la Ley Federal ha tipificado el delito de manera individual. Por ahora las cifras mencionadas responden a delitos asociados con la trata, pero que no contienen los mismos elementos requeridos por el Protocolo de Palermo.

En cuanto a la nacionalidad de los agresores, es interesante observar cómo los grupos delictivos organizados de Europa del Este siguen predominando como los principales agresores, y los más violentos, en materia de trata de personas a nivel mundial. Los agresores de América Latina no constan como los más reportados dentro de esta base de datos que se maneja en Viena, origen del reporte en mención. Sin duda, estudios especializados sobre la nacionalidad, tendencias, ubicación, técnicas operativas y formas de financiamiento de los grupos delictivos organizados son urgentes para diseñar estrategias de desmantelamiento efectivas. Por su cercanía con México, el caso de los Estados Unidos de Norteamérica es interesante puesto que, si bien consta como uno de los países de destino más críticos, no se reportan grupos delictivos organizados de nacionalidad estadounidense dedicados a la trata.

EL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Respecto del Protocolo de Palermo —el principal instrumento de trabajo para el área de trata de personas de la ONUDD—, si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas. El Protocolo no se centra en los fines de la explotación sino en la descripción de los elementos que constituyen el tipo penal. Así como sus custodios, la ONUDD brinda

asistencia técnica a los países miembros para la adecuación de la legislación penal a estos estándares:

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

También brinda asesoría para fortalecer las capacidades de autoridades policiales, de persecución penal, judiciales y otras como las de control de fronteras y consulares sobre técnicas para prevenir, investigar, juzgar y sancionar la trata de personas, concentrándose en los “medios” descritos en el artículo 3o. del Protocolo, más que en las modalidades de explotación.

Un aspecto fundamental para transparentar el manejo de datos, aplicar las técnicas de investigación correctas, asignar las penas de acuerdo con su gravedad y aplicar las medidas propias para las víctimas de cada delito, es la diferenciación entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La tarea de difundir el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, corresponde también a la ONUDD, a través de su Programa Global y varios proyectos regionales y nacionales en todos los continentes.

El Protocolo de Palermo, aparte de las disposiciones ya mencionadas, conmina a los Estados a adoptar una serie de medidas de protección a las víctimas, de repatriación, de prevención, intercambio de información y capacitación, fronterizas, de seguridad y control de los documentos de viaje que, complementadas con la amplia gama de novedosas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, constituyen el marco jurídico internacional más avanzado para el combate contra este fenómeno.

Un pilar fundamental en la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de personas lo constituye la protección de testigos. La información que estos sujetos clave puedan aportar al proceso a través de su testimonio representa, en gran parte de los casos, la base para el enjuiciamiento criminal. Al poseer información crucial para identificar al acusado, o los acusados, y desentrañar la estructura de los grupos delictivos organizados —al

haber formado parte de un grupo delictivo organizado— los colaboradores de la justicia requieren de medidas de último recurso, como la reubicación internacional y el cambio de identidad, para garantizar su integridad física y psíquica, su participación en el proceso y la preservación de su testimonio. Las deficiencias legales, institucionales y operativas para el establecimiento, administración y evaluación de programas de protección ocasionan que en América Latina varios testigos clave sean asesinados por la delincuencia organizada, impidiendo así la construcción de los casos y promoviendo la impunidad.

Un Estado podrá tener la legislación más avanzada para el combate a la trata de personas; sin embargo, si no puede hacer uso de un programa de protección de testigos eficaz y efectivo, las disposiciones legales quedarán en el papel.

Existen otros temas clave que complementan las acciones que el Estado, apoyado por los Organismos No Gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad internacional, debe desarrollar paralelamente a fin de abordar el fenómeno de la trata de personas desde todos sus ángulos. Es fundamental dotar a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley de los instrumentos de investigación necesarios, tanto legales como operativos, para llevar a cabo investigaciones preventivas como el uso de agentes encubiertos, la entrega vigilada y la vigilancia electrónica, tal como dispone la Convención de Palermo, debidamente controladas por jueces de garantías constitucionales. Asimismo, es preciso desarrollar las capacidades de las autoridades para diferenciar las víctimas de trata de las víctimas de tráfico ilícito de migrantes, y organizar esquemas de repatriación. Organismos como el ACNUR tienen gran experiencia en este tema.

Los mandatos y experticia de cada agencia internacional nos obligan a diseñar estrategias de coordinación para aprovechar el gran conocimiento y experiencia en beneficio de nuestros clientes: los Estados.

INICIATIVAS ESPECÍFICAS CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

A fin de apoyar los esfuerzos de los Gobiernos para luchar contra la trata de personas, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito ha desarrollado dos iniciativas, una global, y otra regional enfocada en América Central.

La UN.GIFT (*United Nations Initiative to Fight Human Trafficking*, por sus siglas en inglés) nace por la necesidad de contar con bases de datos y es-

estadísticas más confiables a nivel mundial que permitan identificar regiones críticas donde se enfocarán los esfuerzos de la comunidad internacional para desarrollar proyectos de asistencia técnica especializada.

Gracias a una generosa contribución del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, varios organismos internacionales, entre ellos el UNICEF, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y otras, lideradas por la ONUDD, se han puesto de acuerdo para compartir e intercambiar información sobre el trabajo realizado de manera individual en el área de trata de personas y apoyar la recopilación de datos nacionales para ser subidos a una plataforma global.

La Cumbre Mundial sobre Trata de Personas o Foro de Viena —que se celebrará el 15 de febrero de 2008, y al que todos los países del mundo han sido invitados a participar— constituye el evento más grande hasta ahora realizado en esta materia. Sus objetivos son sensibilizar y concienciar a los actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, nacionales e internacionales, sobre la gravedad del fenómeno y la necesidad de hacer funcionar en la práctica las disposiciones de los instrumentos internacionales.

Adelantándonos a los resultados de la iniciativa de la UN.GIFT, la ONUDD ha desarrollado un proyecto regional orientado a fortalecer las capacidades de las autoridades policiales, de persecución penal y judiciales de América Central para prevenir, investigar y juzgar la trata de personas y proteger de manera más eficiente a los testigos de este delito. La participación de México —como país de tránsito y destino de muchas víctimas de trata de la región— es fundamental desde el punto de vista de la prevención y el intercambio de información para la investigación sobre casos de carácter transnacional. La ONUDD ha invitado formalmente a la Procuraduría General de la República a formar parte del denominado proyecto XCA/S26; esperamos una respuesta positiva en las próximas semanas.

Nos entusiasma mucho el interés demostrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en concreto de la Quinta Visitaduría, a través del Programa contra la Trata de Personas, en este proyecto de la ONUDD.

Debo anunciar que estamos estudiando la mejor manera de incorporarla, aprovechando su valiosa experiencia en el manejo del tema, interesante perspectiva desde los derechos humanos —clave en un programa de capacitación de autoridades públicas—, y liderazgo en la República Mexicana en el proceso de difusión y aplicación de la Ley Federal en los estados. Ve-

mos a la CNDH como la catalizadora para difundir los esfuerzos del XCA/S26 en México.

Este proyecto tiene cuatro líneas de acción básicas. La primera es la identificación de los actores presentes en el terreno. La segunda, apoyar la creación y fortalecer los mecanismos nacionales y regionales ya creados, especialmente en cuanto al alineamiento de la legislación nacional al Protocolo de la Trata con el fin de armonizar el marco jurídico y agilizar los procesos que por tratarse de delincuencia organizada transnacional requieren de normas y procedimientos homogéneos. La tercera línea, y la más importante, es la capacitación; y la cuarta, la promoción de la cooperación internacional como elemento clave en la investigación y juzgamiento de casos, valiéndonos de las figuras previstas en la Convención de Palermo como la asistencia judicial recíproca.

Muchos recursos y tiempo han sido invertidos en la concienciación y capacitación de funcionarios respecto de la explotación sexual de niños, conducta aberrante. Sin embargo, vale precisar que más allá de una modalidad de explotación derivada de la trata, es necesario capacitar a los funcionarios respecto de las particularidades y elementos característicos de ella, ya que de nada sirve tener un caso perfectamente bien armado por fiscales y policías experimentados, si es que el juez que conoce el caso, al no comprender las diferencias entre la trata y otros delitos, sentencia con una pena mucho menor a la merecida.

Este proyecto tiene previsto hacer asociaciones con entes gubernamentales y varias agencias del sistema de la ONU. La primera alianza la hemos realizado con los Ministerios Públicos o Procuradurías Generales de todos los países centroamericanos quienes fungirán como los puntos focales del proyecto XCA/S26 y serán el enlace oficial entre la ONUDD y su institución y país. La segunda la hemos establecido con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), de larga trayectoria en el tema de investigación penal, el que llevará a cabo un diagnóstico inicial sobre las capacidades de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de cada país para combatir el delito de trata de personas y proyectarlo a una perspectiva regional. El proyecto XCA/S26 apenas inicia, y tiene previsto terminar en abril de 2010, si contamos con los recursos suficientes.

LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LA NIÑEZ MIGRANTE Y VÍCTIMA DE TRATA Y EXPLOTACIÓN

*Mtro. Mauricio Farah Gebara**

En este mes se cumplen 48 años de la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2007 se cumplen 86 años de la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños; 57 del Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena; 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y siete de la Convención de la Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional y del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativa a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía.

Éstos son sólo algunos de los instrumentos internacionales orientados a proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y a combatir la explotación infantil.

Las últimas décadas, sin embargo, nos presentan una realidad opuesta a estas intenciones: se incrementan las formas de abuso a la niñez, crecen las redes de tratantes, las ganancias, el número de víctimas, las vidas destrozadas.

Pareciera que tratándose de explotación de niños vivimos tres dimensiones: la metaestructura, conformada por los instrumentos internacionales y las legislaciones nacionales; la estructura, donde se desenvuelve la vida en la superficie y en la que todos parecemos inocentes; y la subestructura o estructura subterránea, donde miles de niñas, niños y adolescentes viven la esclavitud, la humillación, la utilización de sus cuerpos, la explotación de su infancia, la indignidad.

La separación de las estructuras nos permite vivir con tranquilidad, ajenos al infierno de las víctimas. Por una parte, las firmas protocolarias y las

* Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

buenas intenciones; por otra, la realidad cercana y cotidiana en la que nada ocurre y, en el fondo, la realidad dura, tal cual es, la realidad en la que la palabra escrúpulo carece de sentido.

El gran desafío es cómo lograr que la metaestructura se desprenda de sus alturas y se adentre en la estructura, y al mismo tiempo hacer que la subestructura emerja del pantano para que forme parte de la estructura y se atenga a sus reglas, termine la impunidad, se rescate y se asista a las víctimas, y se establezcan medidas de prevención efectivas.

Sin desconocer la importancia de la metaestructura, ni el valor de los acuerdos internacionales y de los avances legislativos nacionales, es evidente que mientras exista un abismo de orden práctico entre el ordenamiento legal y aquello que pretende combatir, la subestructura seguirá imponiéndose y fortaleciéndose con los nutrientes que más la vigorizan: la ganancia y la impunidad.

Según datos del UNICEF, cada año 1.2 millones de personas son sometidas a la trata y en México más de 16 mil niñas y niños sufren de explotación sexual. La OIT, por su parte, señala que en el mundo más de 12 millones de personas realizan trabajos forzados.

De acuerdo con la Red de Latinoamericanos Desaparecidos, que forma parte de Save the Children, en el continente americano cada día desaparecen de sus hogares tres mil niños, los cuales son robados y traficados por redes delincuenciales con fines de adopción ilegal, tráfico de órganos, explotación laboral y explotación comercial sexual. Un millón de casos por año sólo en América. ¿De qué tamaño es el mercado?

El submundo de la trata, en especial de la trata de niñas y niños, amplía su ganancia a costa de millones de vidas, que se pierden en la sordidez del negocio en el que son atrapados.

Muchos de las niñas y los niños que son explotados sufren la esclavitud en países ajenos. Migrantes por voluntad, y atrapados en el camino, o migrantes por fuerza o mediante engaños, padecen la doble vulnerabilidad que los acosa por su doble condición: ser migrantes y ser niños. Los valores de la percepción están tan invertidos, que nos parece obvio que esta doble condición los haga más vulnerables, pero se parte de un principio equivocado: en un mundo coherente, estas dos condiciones no serían causa de vulnerabilidad, sino motivo de fortaleza pues estarían doblemente protegidos.

La tragedia, que es cotidiana y gigantesca en el mundo, tiene también su expresión en México, en donde miles de niñas y niños mexicanos y centroamericanos, en su mayoría, son explotados laboral y sexualmente. El fenómeno ya es visible y, sin embargo, pareciera que no se le quiere ver.

Desafortunadamente, no se trata de un delito que se ejerce en las sombras por parte de la delincuencia, lo que de suyo es grave, sino de una forma de operación en la que participan miembros de las entidades gubernamentales ya sea por comisión o por omisión. Complacientes frente a este fenómeno, servidores públicos federales, estatales y municipales han tolerado y toleran esta explotación y al hacerlo se convierten en sus promotores.

Es cierto que una proporción de la explotación se lleva a cabo de manera subrepticia y en los sótanos de la sociedad, pero otra se realiza a cielo abierto, en lugares públicos, en negocios a la vista, en domicilios anunciados en los medios. Los derechos humanos de miles de niñas, niños y adolescentes están siendo guillotizados en la plaza pública. Sólo nos falta abarrotar estos espacios para presenciar y aplaudir el espectáculo.

Interrogadas sobre esta evidencia, algunas autoridades responden: “No es tan fácil”, dicen. Nadie espera que lo sea. Pero la dificultad no puede ser la explicación de la parálisis.

Habrá que extremar la capacidad nacional y multinacional para contener el crecimiento de la trata de infantes en la región puesto que quienes son más vulnerables se cuentan por millones. En México, en 11 de las 32 entidades federativas 50 % de la población infantil vive por debajo de la línea de pobreza; en Guatemala, de acuerdo con la Encuesta de Condición de Vida (Encovi) 2006, 50 % de sus 13 millones de habitantes son menores de 18 años; y en Honduras lo son la mitad de sus casi ocho millones de habitantes, según el Censo 2007.

La trata de personas, y en particular la explotación de niños y niñas, no se detendrá por sí misma. Vendedores y compradores le dan vida. Altas son las voces del mercado. El ser humano en medio del regateo. Oferentes y consumidores. Es el escenario de la esclavitud.

Y en él los casos se multiplican por miles. Las redes de tratantes operan para inventar realidades documentales apoyadas en una infraestructura subrepticia y seguramente protegida.

Recientemente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó el caso de una guatemalteca de entre 15 y 16 años que se trasladó en tren hasta Torreón, Coahuila, en donde se empleó como trabajadora doméstica. El hombre que la empleaba la obligó a prostituirse con la amenaza de que si no lo hacía la llevaría a migración y con la oferta de que si lo hacía le conseguiría la nacionalidad mexicana.

Tras prostituirse, el patrón le mostró su nueva acta de nacimiento expedida en Oaxaca, la llevó al IFE para tramitar su credencial y después a la

Dirección de Salud y Asistencia Social Municipal de Torreón, en donde le tramitó un permiso para trabajar como masajista.

Desesperada, la joven logró escapar de la sala de masajes y se entregó al Instituto Nacional de Migración.

La historia ilustra, entre otros aspectos, lo fácil que es reinventar una identidad y sugiere la existencia de complicidades. La red que destroza es eficiente; la que protege, aún no lo es.

En este año, la CNDH investigó el caso de los menores de edad que trabajan en el vertedero municipal de Tapachula, Chiapas; niñas y niños guatemaltecos que obtienen en una jornada de siete horas entre 30 y 50 pesos, pues les pagan a 70 centavos el kilo de plástico, a peso el de aluminio y a tres pesos el de vidrio.

La investigación, de la que se derivó una Recomendación para el Instituto Nacional de Migración y para el Gobierno Municipal de Tapachula, nos llevó a encontrar que niñas y niños migrantes ofrecían servicios sexuales en la plaza principal del municipio, así como en dos cruceros. La única intervención de una autoridad consistía en exigirles dinero para permitirles seguir en esos sitios públicos.

Muestras, apenas, de la realidad que está en todas partes.

México, como todos los Estados nacionales, está obligado a garantizar la protección y la seguridad de todos, especialmente de los grupos más vulnerables. Un Estado que no actúa es responsable por omisión de los delitos que se cometen en su territorio, más aún tratándose de fenómenos conceptualmente muy superados, como el de la esclavitud. La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas es un avance, pero no es suficiente.

El Estado mexicano debe difundir la existencia y magnitud del problema. Hay que impedir que socialmente la explotación infantil siga pareciendo lejana, como si perteneciera a un mundo ajeno, distante, del cual basta estar alejado para que no interfiera en la conciencia.

Se hace necesario emprender campañas de sensibilización social. Los empleadores que explotan laboralmente a niñas, niños y adolescentes y los consumidores de los destinados a brindar servicios sexuales deben ser alcanzados por este esfuerzo de humanización. Hay que combatir la venta y hay que combatir la compra. La estructura de un mercado no se entiende sin consumidores.

Las potenciales víctimas deben ser alertadas, saber detectar las señales previas, conocer los mecanismos, estar conscientes de sus derechos y, especialmente, deben contar con opciones para su desarrollo. Atajar su ingreso

al mercado de los seres humanos, implica también la responsabilidad institucional y social de ofrecer caminos para una vida plena.

Desde luego, es indispensable acabar con la impunidad, ese estado de invulnerabilidad del delincuente que lo alienta a la repetición de los actos delictivos. Las sanciones deben ser ejemplares. Romper el círculo de la ganancia como atractivo y la impunidad como recompensa es la vía más inmediata para detener el abuso.

Se hace necesario, asimismo, establecer convenios internacionales de colaboración específicos para la prevención y el combate a la trata de personas.

El Estado debe, por otra parte, otorgar garantías de protección y de asistencia para la reinserción social de las víctimas, tarea en la que las organizaciones gubernamentales han tenido un papel revelante, si bien insuficiente, porque tienen que luchar solas en un entorno desfavorable, y en muchas ocasiones contra la voluntad explícita o tácita de la autoridad.

Desde cualquier perspectiva, la trata de personas y, como parte de ella, la explotación infantil, son actos inadmisibles. Su comisión agrede a personas concretas y a la sociedad a la que, al mismo tiempo, suele hacer cómplice cuando ésta lo permite.

La existencia, así como la expansión de este flagelo, es vergonzante. Si hay ahora millones de niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación laboral o sexual en el mundo, es porque se ha producido una alteración de orden axiológico que ha fracturado la relación social.

Es urgente emprender acciones transformadoras, que hagan posible que la metaestructura de los principios y las intenciones se traduzca en instrumentos efectivos de un cambio verdadero en la estructura social.

Es tarde para quienes ya son víctimas, pero puede aún ser oportuno para rescatarlas. Es temprano para evitar que otras niñas y otros niños sean arrebatados de sus hogares y violentados en sus derechos fundamentales. Cada niña y cada niño merecen ser salvaguardados, protegidos y defendidos como si fueran nuestros hijos. En realidad lo son.

IV. NIÑEZ MIGRANTE, TRATA Y EXPLOTACIÓN INFANTIL

NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES: VÍCTIMAS INVISIBLES DE LA TRATA DE PERSONAS

*Juan Artola Belvis**

Todos los datos disponibles en México, Estados Unidos y Centroamérica, tanto oficiales como no gubernamentales, coinciden en que la migración de niños y niñas desde, hacia y a través de México se ha incrementado sustancialmente en los últimos cinco años. Si bien casi la mitad de ellos viaja acompañando a uno de sus familiares, las estadísticas disponibles reflejan que una alta proporción de los niños y niñas migrantes lo hacen no acompañados, y este último contingente tiende a aumentar también.

En términos generales, los niños centroamericanos emigran escapando de situaciones adversas en su lugar de origen: pobreza y bajos ingresos, familias divididas por la emigración, violencia intrafamiliar y abuso doméstico en sus distintas variantes, y situaciones de violencia social o comunitaria. Es necesario destacar las condiciones de riesgo específicas para las niñas, en especial aquellas entre 10 y 17 años. En los últimos años, se constataron dos tendencias importantes como causa de la emigración de niños y niñas no acompañados: por un lado, un número creciente busca reunirse con sus padres o con uno de ellos o con alguno de sus familiares que ya han emigrado; por otro, la actuación de las pandillas juveniles, conocidas como maras, los empuja a escapar de esa forma de organización violenta, ya sea porque son amenazados o porque no quieren seguir perteneciendo a ella.

En los últimos 10 años también se advierte el fuerte crecimiento de la migración irregular y con ella del tráfico ilícito de migrantes en la movilización de niños mexicanos y centroamericanos. Este tráfico que involucra a niños de manera directa no ha sido hasta ahora bien estudiado, y se presu-

* Jefe de Misión, OIM México.

me que es parte del tráfico ilícito general de migrantes, aunque hay motivos también para afirmar que podrían estarse desarrollando de redes de traficantes que se especializan en niños.

El tráfico de niños (asistencia para el cruce de una o varias fronteras) es también muy *diverso en modalidades y organización*. Existen individuos o grupos relativamente pequeños que transportan a los niños desde su lugar de origen (una ciudad o comunidad en México o Centroamérica) hasta la frontera norte del país. Otros *coyotes* o *polleros* operan en la zona fronteriza México-Estados Unidos y sólo se ocupan del cruce de la frontera norte, a pie o por medios más sofisticados (camiones de doble fondo, cruce por la entrada legal con documentos falsos).

Asimismo, redes más organizadas cubren trayectos largos, con contactos y lugares de descanso en diversos puntos del recorrido. Esos contactos pueden ser parte de la red o simplemente cobrar por sus servicios en la tarea y sector que les corresponde, trabajando para varios traficantes. Recientemente se han presentado casos de niños que se dedican a trasladar a otros niños y niñas al otro lado de la franja fronteriza. Al parecer están vinculados a redes más amplias y estructuradas de tráfico ilícito y que “contratan” o usan a estos niños porque ello evita consecuencias penales, en caso de ser identificados. Este fenómeno se conoce como “niños de circuito”.

El uso de las diversas modalidades de cruce fronterizo implica distintos costos, y depende de la disponibilidad financiera de quien contrata los servicios del o de los traficantes. Para los niños, quienes pagan son generalmente los padres o uno de ellos, muchas veces desde Estados Unidos. En otros casos, el niño viaja con uno de los padres o un familiar hasta la frontera, y allí los *polleros* separan a menores de adultos para cruzarlos por distintas rutas. Muchos padres contratan a alguna persona en el lugar de origen considerada de confianza (un pariente, amigo o vecino) para que les lleve a su hijo o hija hasta Estados Unidos. Es común el uso de documentos falsos y el cambio de apariencia para cruzar por puntos oficiales. Lamentablemente también son frecuentes los casos de padres que no vuelven a reunirse con sus hijos.

Cabe agregar que, en la actualidad, más de 80 % de los niños no acompañados que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos lo hacen con un *pollero* o guía. En la medida en que los controles fronterizos han empujado a que los cruces a pie se hagan por la zona más peligrosa y desértica, es muy difícil hacerlo sin un mínimo de ayuda experta. Esto no significa que ese cruce esté exento de riesgos, entre otras cosas porque los propios guías o *polleros* pueden engañar o abandonar a los migrantes en caso de dificulta-

des. Pero son pocos los niños no acompañados que, aun habiéndose sumado a un grupo de migrantes para el cruce, lo hagan sin contar con un guía.

En todo caso, es innegable que la migración de niñas y niños por medios irregulares, especialmente en el caso de los que lo hacen no acompañados, es un elemento que aumenta sustancialmente los riesgos a ser presa de extorsión, abuso físico, mental y emocional, explotación y trata de personas en distintos sectores y bajo modalidades diversas.

Si la migración de personas menores de edad sólo recientemente ha venido siendo atendida por los gobiernos, el vínculo entre la migración de niñas y niños y la trata de personas en un sentido amplio, es decir incluyendo la explotación laboral es, sin duda, uno más de los grandes pendientes de la agenda migratoria. Su invisibilidad se refleja en la ausencia casi completa de estadísticas, estudios y políticas públicas específicas.

Al margen de algunas formas más extremas como el rapto, el secuestro, la venta o el sometimiento al proceso de trata por propios familiares, en el enganche el entorno familiar del que provienen las víctimas aumenta su vulnerabilidad a ser engañados y sometidos a la trata de personas, lo que las sumerge en un mundo subterráneo en el que privan la ilegalidad y la violencia.

Estar lejos de sus redes y estructuras de apoyo familiar y comunitario —ya sea porque fueron enganchados en su comunidad o por haber quedado abandonados antes de llegar a su destino— los deja aislados y completamente vulnerables a la explotación. Muchas veces pierden cualquier grado de autonomía al haber sido trasladados a un lugar en donde se habla un idioma que no conocen, lo que dificulta aún más la posibilidad de que busquen ayuda o escapen. La falta de documentos y el desconocimiento de posibles canales de apoyo tiende a sumirlos cada vez más en una situación de difícil salida.

Los niños y las niñas víctimas de trata están insertos generalmente en sectores informales y no regulados de la economía: mendicidad, venta callejera, recolección de basura, servicio doméstico, tugurios y lupanares donde son sometidos a explotación sexual. Estos son sectores que por su invisibilidad escapan de la atención pública, así como de controles de autoridades, redadas y deportaciones, y son particularmente extendidos en las zonas fronterizas del norte y sur de México.

Así, por ejemplo, se estima que hay alrededor de cinco mil niños y niñas centroamericanos que permanecen en la zona fronteriza del estado de Chiapas, en una amplia zona del Soconusco fronteriza con Guatemala, cuyo núcleo principal es Tapachula, y comprende un área de 20 municipios

que conforman el corredor que comunica a Tecún Umán, en Guatemala, con esa localidad. Además del municipio de Tapachula, la presencia de niños migrantes se destaca en Ciudad Hidalgo, Unión Juárez, Huixtla, Huehuetán, Cacaohatán, Escuintla, Villa Comaltitlán y Mazatán.

Estos niños son presa fácil para la extorsión, la explotación y el abuso, incluyendo el abuso sexual. La mayoría (de ambos sexos) debe recurrir al comercio sexual para sobrevivir. Es previsible que muchos se inicien tempranamente en el consumo de drogas y alcohol,¹ y en pequeñas actividades delictivas. Salvo ocasionales redadas son poco afectados por las deportaciones, en la medida que están integrados al medio y, en la práctica, invisibles e invisibilizados. No tienen interés en regresar a su país de origen ni en incorporarse a albergues del DIF o privados. Y si quieren regresar, buscando la protección o afecto en las familias, no siempre cuentan con el respaldo familiar para hacerlo, pues estos niños son fuente de pequeñas remesas e ingresos necesarios para el sustento de padres y hermanos residentes en localidades de origen.² La casi totalidad de niños repatriados regresa a la zona a los pocos días.

Esta población es un blanco fácil para la trata de personas, que suele tener consecuencias devastadoras para el desarrollo de los niños y las niñas que han sido sus víctimas. Además de las lesiones físicas y emocionales, muchas de ellas permanentes, el abuso crónico puede provocar el desarrollo de una personalidad patológica. Asimismo, la experiencia de la trata conlleva efectos desastrosos sobre su futura habilidad para formar relaciones sanas basadas en la confianza e intimidad mutuas.

Las afectaciones y consecuencias de la trata sobre los niños y las niñas de forma individual no pueden separarse del impacto negativo que tienen sobre las redes comunitarias y por tanto de las sociedades. Enfrentar la trata de personas implica de hecho, entre otras cosas, crear políticas enfocadas en la niñez migrante en general y en la que es víctima de trata en particular, pero siempre con un objetivo más amplio y claro, que es el de reconstruir comunidades y construir ciudadanía a partir de la restitución y el cabal respeto de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes.

¹ Incluyendo la inhalación de pegamento, para combatir el hambre.

² De hecho muchos padres en comunidades de origen presionan a sus hijos para que emigren y contribuyan con algún ingreso.

LA TRATA DE NIÑOS Y NIÑAS EN MÉXICO

*Mtra. Alethia Fernández de la Reguera**

En el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) estamos comprometidos con la generación de conocimiento en materia de trata de personas. Hemos trabajado desde 2006 en la tarea de involucrar a los académicos en este tema para promover investigación y la creación de políticas públicas efectivas para prevenir y erradicar la trata y proteger a sus víctimas. También nos hemos enfocado a la ardua tarea de sensibilizar y educar a la ciudadanía para identificar los riesgos que rodean a la trata de personas, y entender su complejidad y la fractura que genera en la sociedad.

Quiero hablarles sobre la trata de niños y niñas en México y las recomendaciones clave para generar políticas públicas en las áreas de prevención y sanción del delito y protección de niños y niñas víctimas de la trata. Les presentaré algunas cifras, las cuales no logran dimensionar el problema pero nos dan una aproximación del mismo.

Esperamos que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas sea publicada por el *Diario Oficial* de la Federación lo antes posible y, por supuesto, que se logre hacer una enmienda para que el presupuesto de 2008 asigne los recursos necesarios para implementar dicha Ley. En este marco, es importante señalar las mínimas acciones que se deben contemplar en el diseño del Plan Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Debemos entender este fenómeno como la violación simultánea y sistemática de todos los derechos humanos en una sola persona. La trata de personas es la más atroz forma de esclavitud contemporánea. En el caso de los

* Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS).

niños, el problema se agrava por varias razones. En primer lugar, porque los niños son los más vulnerables a convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral, y su condición de vulnerabilidad los lleva en automático a crear una dependencia muy fuerte con su tratante.

Les expongo un caso que acabamos de estudiar durante una visita a las oficinas de la policía local de San Francisco, California. Resulta que rescataron a varios niños víctimas de trata de personas pero, cuando los llevaban a los refugios para brindarles toda la ayuda especializada que requerían, varios de estos niños escaparon para regresar con el tratante; muchos de ellos fueron asesinados. Esta situación hizo que la policía empezara a canalizar a los niños víctimas de trata a centros de detención en lugar de enviarlos a refugios. Esto es un gran debate, porque si se canaliza al menor al centro de detención se le está tratando como a un criminal, lo que es contrario al principio fundamental de toda política pública en materia de trata, que es la protección absoluta y el bienestar de la víctima. Sin embargo, la policía local de San Francisco argumenta que por el momento no tienen otra solución al problema. Con este ejemplo vemos que la vulnerabilidad del niño y la dependencia que genera con el tratante se vuelven factores fundamentales en el problema de la trata de menores.

La segunda causa agravante de la trata en el caso de los menores es la invisibilidad del problema. Es muy difícil identificar a los niños víctimas de trata, quienes pierden la voz y la mirada. No comprenden lo que les sucede y generan sentimientos de culpabilidad, lo que los lleva en muchas ocasiones al silencio y a no denunciar. Tal es el caso reciente de los niños de Oaxaca que no hablaron de los abusos que sufrieron hasta que los pediatras hicieron el diagnóstico y las madres los llevaron a terapia psicológica. Los crímenes de abuso y de trata de personas perpetrados contra los niños permanecen generalmente impunes. La falta de denuncia se explica, por una parte, porque el menor tiene miedo de hablar y, por otra, por el alto nivel de tolerancia que la sociedad ha generado ante estos crímenes.

Esto es más evidente en los casos de trata en los que está involucrado el crimen organizado. Existen casos en los cuales los niños son raptados o vendidos y carecen de identidad. Son niños que usan o rentan para mendigar, traficar drogas, para la explotación laboral, la pornografía o la explotación sexual comercial. En algunos casos, los niños no saben ni cómo se llaman, ni su edad y menos aún de dónde vienen o quiénes son sus padres. El problema de identificación de las víctimas es muy serio. En resumen: la vulnerabilidad, la dependencia con el tratante, la invisibilidad del problema y la tolerancia al abuso son retos que México enfrenta en la lucha para erradicar la trata de menores.

Como ya mencioné, la carencia de estadísticas y de estudios es alarmante en un país como México, que es punto de origen, tránsito y destino de víctimas de trata. Existe aún un enorme desconocimiento de la dimensión y la complejidad de este problema y es absolutamente necesario que se destinen mayores recursos a la investigación en torno a este tema.

El CEIDAS ha recogido las siguientes cifras:

El UNICEF apunta que 1.8 millones de niños están atrapados por el comercio sexual y que cada año 1.2 millones son víctimas de trata infantil, cifra que va en aumento.

La Organización Internacional del Trabajo estima que la mayoría de los empleados domésticos infantiles son niñas. Por otra parte, la Organización Save the Children reporta que aproximadamente un millón de menores trabajan actualmente en minas y canteras en más de 50 países asiáticos y sudamericanos.

El UNICEF señala que en México 21 de las 32 entidades están involucradas en el turismo sexual.

Por su parte el Relator de Naciones Unidas sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil, Juan Miguel Petit, identificó a Tijuana, Ciudad Juárez, Cancún y Acapulco como los cuatro focos rojos de la explotación sexual comercial infantil y reportó que aproximadamente 85 mil niños son usados para la pornografía en México.

Uno de los grupos más vulnerables para convertirse en víctimas de trata de personas son los niños migrantes no acompañados, ya que la línea entre el tráfico y la trata de personas es muy delgada. Los niños que migran acompañados del *pollero* o traficante suelen ser abandonados y se convierten fácilmente en víctimas de trata.

El DIF de Tijuana recibe diariamente a 25 niños que viajan solos. Datos del UNICEF indican que durante 2006, más de 28 mil niños mexicanos fueron repatriados desde Estados Unidos, en tanto que México repatrió —desde su frontera sur, principalmente a América central— a 11,800 niños extranjeros no acompañados. 80 % de ellos eran adolescentes de entre 14 y 17 años. Estas cifras indican que los mecanismos efectivos de aseguramiento, regreso seguro y reintegración, deben ser una prioridad para el Gobierno de México.

Existe otro grupo que es altamente vulnerable a la trata de personas, el de los niños jornaleros, quienes generalmente trabajan en condiciones análogas a la esclavitud. En el 2005, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas tenía un registro de 619,873 niños jornaleros, de los cuáles 40 % eran menores de 15 años de edad.

Todas estas cifras son oficiales y no se aproximan a la realidad. Hay estudios que demuestran que solamente 5 % de los casos de trata de personas son reportados. Aunado a ello, está la dificultad de identificar a la trata doméstica o interna, es decir, dentro del propio país. Así, nos enfrentamos a un problema cuya complejidad aún no hemos logrado dimensionar. Es por esto que en el CEIDAS trabajamos para generar un mayor conocimiento e investigación sobre el tema. También, trabajamos en la capacitación de periodistas para generar reportajes profundos, que vayan más allá de las cifras, con el fin de comunicar que la gravedad del problema de trata es tal que una sola víctima bastaría para justificar los grandes retos que debemos enfrentar en materia de políticas públicas efectivas de prevención y sanción de la trata y protección a las víctimas.

RECOMENDACIONES CLAVE EN EL DISEÑO DEL PLAN NACIONAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS

- Toda política pública en contra de la trata debe tener como objetivo la erradicación y no sólo la reducción de este delito.

Prevención

- Toda práctica de prevención de la trata de personas debe basarse en el fortalecimiento de la equidad de género y el cumplimiento de los derechos humanos de mujeres, niñas y niños.
- El Estado debe diseñar campañas de prevención y educación que ataquen directamente a todos aquellos individuos que consumen seres humanos.
- El Estado debe estar preparado para diseñar programas de alerta para prevenir la trata de personas en situaciones de crisis humanitarias, en las cuales los niños son separados de sus familias y viven temporalmente en albergues.
- Toda política pública en materia de prevención de trata infantil debe adecuarse a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, para mantener a las niñas y niños alejados de toda forma de abuso, maltrato y violencia, así como para erradicar las peores formas de explotación infantil.
- Se deben asignar responsabilidades y recursos al sector turístico para el combate efectivo del turismo sexual.

- Los medios de comunicación son agentes clave en el combate a la trata, ya que tienen la capacidad de informar y sensibilizar a la población. Se debe trabajar en la capacitación de periodistas para que realicen reportajes que generen conciencia.
- El procesamiento de los criminales es una medida preventiva, porque se desarticulan los núcleos del crimen organizado y se evita que el tratante abuse de más víctimas. Por ello el procesamiento del delito es una estrategia vital para erradicar la trata de personas.

Procesamiento del delito

- El Estado debe asegurar la capacitación permanente de jueces y Ministerios Públicos para la aplicación efectiva de la ley.
- Se deben crear programas de cooperación bilateral, regional e internacional que fomenten el desarrollo de sistemas de información para diseñar estrategias efectivas de combate a la trata.
- Se debe invertir en la mejora de capacidades institucionales del gobierno para identificar a las víctimas y procesar a los tratantes.

Protección a la víctimas

- La prioridad en el área de protección es crear mecanismos efectivos para poder identificar a la víctima. Posiblemente éste es el eslabón más complicado de la cadena de la erradicación de la trata.
- Las alianzas y la cooperación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil es clave para poder brindar una asistencia integral a la víctima durante todo el proceso, desde el momento de su identificación hasta que se convierte en una sobreviviente reintegrada a una vida digna.
- Se deben desarrollar programas de asistencia legal, psicológica y médica para las víctimas de la trata. En el caso de los niños y niñas que se encuentran en las estaciones migratorias, estaciones de policía o centros de detención, se debe dar una asistencia especializada, la cual como mínimo debe contemplar: a) la asignación de espacios especializados para niños, niñas y adolescentes;¹ b) la asignación de un agente

¹ Los espacios deben ser asignados por separado para cada uno de los tres grupos: niños, niñas y adolescentes; ya que se han reportado casos de niñas víctimas de trata abusadas sexualmente por niños y adolescentes víctimas de trata.

- especializado en derechos de los niños para acompañar y asistir al niño, niña o adolescente durante todo su proceso dentro del centro de detención; d) este agente deberá informar al niño, niña o adolescente en todo momento acerca de sus derechos y de su estatus en el centro de detención; e) el agente deberá asegurar que el niño, niña o adolescente reciba la asistencia legal, psicológica y médica que requiera.
- El Estado debe crear marcos de cooperación bilateral para desarrollar programas efectivos de regreso seguro y reintegración de las víctimas.

PRESENCIAS TOLERADAS, NIÑOS Y NIÑAS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

*Mtro. Rodolfo Casillas**

En los albores del siglo XXI hay niños susceptibles de sufrir más daños y con mayores secuelas que cien años atrás. Unos de esos niños son los centroamericanos indocumentados que llegan, viven o transitan por la frontera sur de México; otros son mexicanos hijos de extranjeros indocumentados que nacieron en localidades fronterizas mexicanas y otros más son mexicanos de padres mexicanos marginados. En la historia de vida de muchos de ellos se sintetiza y refleja el entorno social menesteroso en que nacieron. En la circunstancia migratoria de la mayoría se presenta buena parte de los avatares que viven los migrantes indocumentados, hijos naturalizados de la opacidad social a la que los ha constreñido el marco legal que los excluye. La diferencia agravante es su corta edad que los hace presa fácil del engaño, la extorsión, el abuso de cualquier tipo de práctica delictiva y el abandono social e institucional, tanto en el lugar de tránsito o destino, como en el de origen, si es que algún día vuelven. En este texto presento elementos que, al conjugarse de manera negativa, acrecientan la vulnerabilidad de esos niños en la región fronteriza de México con Guatemala.

PRODUCEN PERO NO EXISTEN

Los flujos migratorios centroamericanos con destino regional en el sur-sureste mexicano y los flujos que van a Estados Unidos han acrecentado su volumen en los últimos 20 años. Hay, también, una recomposición proporcional en el número: cada vez hay más mujeres, adolescentes, niñas y niños. En

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

1996, en Salina Cruz, Oaxaca, entrevisté a un hondureño de 12 años que iba de regreso a su tierra natal, porque no soportaba el frío de Los Ángeles, luego de hacer su tercera incursión en esa ciudad californiana. De entonces a 2007 he encontrado muchos otros, a veces acompañados de alguna persona adulta que no siempre es su familiar. En Tapachula, Chiapas, ya forman parte del paisaje social los niños, niñas y adolescentes que trabajan en las más diversas labores del mercado informal, incluyendo el sexual. Algunos son utilizados en la comercialización y distribución atomizada de estupefacientes.

Las autoridades locales, estatales y federales han visto, desde los años noventas, cómo ocurría esta incursión, cómo crecía y no hicieron nada, o muy poco y tarde. Su participación ha sido marginal. Hoy, esas *presencias toleradas*, que ocupan un espacio social creciente, son objeto de abusos varios, en gran medida por la ausencia de leyes que regularicen su presencia y les den la protección debida. Faltan leyes, pero también falta que las existentes se apliquen y, con ellas, programas pertinentes del Ejecutivo. La ausencia de leyes específicas no justifica la omisión total o muy amplia, pues las actividades realizadas irradian o involucran aspectos susceptibles de ser atendidos. Dicho de otra forma, las vías indirectas (en ausencia de mandato legal directo) de actuación gubernamental han sido siempre posibles, pero no han ocurrido. No hay política pública, en ese sentido, sino, en el mejor de los casos, acciones aisladas de algunas dependencias, lo que lleva a una insuficiente coordinación de instancias gubernamentales que muchas veces depende más de la buena disposición del funcionario que de una responsabilidad institucional bien asumida.

Algunas cifras para documentar el razonamiento. Como es sabido, los flujos migratorios centroamericanos se componen principalmente de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños. Un considerable porcentaje de ellos, principalmente de guatemaltecos, practican la migración regional temporal. Las labores agrícolas y diversas del mercado informal son las que les ocupan.¹ De las agrícolas, la más importante, por el número de trabajadores involucrados de manera estacional, es la cosecha del café que ocurre de septiembre a marzo. De fecha reciente data el esfuerzo institucional más

¹ Sin ser exhaustivo, se puede mencionar el siguiente listado de participaciones laborales: comercio ambulante (dulces, globos, flores, ropa, relojes, guitarras, cigarros, comida, platos, juguetes); servicios comunales y sociales (limpieza y cuidado de autos); servicios de restaurantes y hoteles (meseras, ficheras, trabajadoras sexuales, lavaplatos, cuidado y limpieza de restaurantes y tiendas); servicios personales; mantenimiento y entretenimiento (limpieza de zapatos, servicio doméstico, payasos, cantantes, carga y transporte de bultos), y otros (limosneros, selección de basura).

serio y sistemático para registrar el flujo laboral agrícola por parte de las autoridades migratorias, pero de él me ocuparé más adelante. Los registros de los empleadores son de vital importancia porque, con o sin registro gubernamental, ellos han contado desde varios decenios atrás con mano de obra guatemalteca cada vez que lo han requerido.

Si los empleadores de migrantes centroamericanos hubieran anotado la edad y el sexo, sus registros contendrían información muy valiosa, pero eso nunca ocurrió ni ocurre en todas las fincas cafetaleras hasta la fecha. Los finqueros suelen anotar el nombre del hombre adulto contratado y señalar si viene con uno o dos acompañantes, sin especificar género y edad. Este registro es de suma importancia para el control de los espacios ocupados en las galleras² y para saber cuántas raciones de comidas se tienen que preparar al día. Este registro, pues, es exacto sobre el número de personas que laboran ahí, pero como no se asienta la edad ni el sexo de los trabajadores no se puede saber cuántos menores de 18 años participan en las labores.

Hay que ingresar a las fincas para ver a las mujeres, adolescentes, niñas y niños trabajando a la par del hombre en la colecta del grano, que significa el ingreso familiar en lo inmediato y la reproducción social de la fuerza de trabajo en lo mediato. De otra manera no se explica que los finqueros cuenten de manera regular con mano de obra calificada para el corte y con el adiestramiento social necesario para la aceptación silenciosa de las no siempre legales condiciones de vida y de trabajo en las plantaciones chiapanecas. Otras labores, como el cultivo del plátano, o la zafra de azúcar, también cuentan con mano de obra guatemalteca, en menor número, pero con condiciones similares de explotación y participación de mano de obra complementaria. En estas labores agrícolas, las niñas, niños y adolescentes no existen en términos de salario, atención y prestaciones de ley, aunque su presencia física y trabajo ocurra a plena luz del día.

La presencia laboral de adolescentes, niñas y niños es notoria en el comercio informal, comercio que cada vez se diversifica más y genera especializaciones. Por ejemplo, casi todos los boleros informales y la mayoría de los canguritos³ son adolescentes guatemaltecos; la mayoría de las adolescentes insertas en el comercio sexual (trata)⁴ provienen de Honduras; casi todas las

² Así se denomina a los dormitorios colectivos de los trabajadores.

³ Así llamados por llevar colgada al pecho, por una o dos correas que penden del cuello, una caja con dulces, cigarrillos y comida “chatarra”.

⁴ De acuerdo con la Convención y Protocolo de Palermo, artículo 3o., por trata de personas se entiende “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recu-

empleadas domésticas en Tapachula son originarias de Guatemala. El siguiente cuadro ejemplifica esa diversidad de incursiones mencionada.

CUADRO 1

Actividades realizadas por los niños y niñas que trabajan en los sectores secundario y terciario, de acuerdo con su modalidad migratoria y sitio habitual de trabajo en Tapachula, diciembre de 2004

Actividad laboral	Modalidad migratoria	Sitio habitual de trabajo
Ayudantes de albañil	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona. Transmigrantes.	Mercados, obras en construcción y parques.
Boleros	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	1a. Poniente, entre 4a. y 6a. Norte. 10a. Norte y 5a. Norte (boleros). Parque Central “Miguel Hidalgo”.
Canguros (o chicleros) y burros	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	1a. Poniente y 4a. Norte. 1a. Poniente, entre 6a. y 8a. Norte. Central Oriente y 5a. Norte. Central Poniente y 6a. Sur. Cruce del Seguro Social. Parque Central “Miguel Hidalgo”.
Cantantes	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona. Transmigrantes.	Mercados, parques y transporte público.
Globeros	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Parque Central “Miguel Hidalgo”.

rriendo a la amenaza o al uso de la fuerza y 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”.

Actividad laboral	Modalidad migratoria	Sitio habitual de trabajo
Limpiaparabrisas	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona. Transmigrantes.	19 Poniente y 8a. Norte. Crucero del Seguro Social. Glorieta de Plaza Cristal.
Payasos	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona. Transmigrantes.	8a. Poniente y 6a. Sur. Central Norte y 17 Oriente. Central Oriente y 3a. Sur. Central Oriente y 5a. Norte. Central Poniente y 6a. Sur. Central Poniente y 8a. Norte (los de origen mexicano).
Seleccionadores de basura	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Basurero Municipal (algunos viven allí).
Vendedores de comida (hot dogs, frutas, tortas o emparedados, verduras)	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Central Oriente y 5a. Norte.
Vendedores de dulces (alegrías o amaranto, algodones de azúcar, cacahuates, cocadas, helados, papas)	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	1a. Poniente, entre 6a. y 8a. Norte. Parque Central "Miguel Hidalgo".
Vendedores de flores (rosas, principalmente)	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Mercados y sitios públicos (restaurantes, marisquerías, centros botaneros, etcétera).
Vendedores de platos	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Mercados y sitios públicos (restaurantes, marisquerías, centros botaneros, etcétera).
Vendedores de relojes	Migrantes. Migrantes establecidos en la zona.	Mercados y sitios públicos (restaurantes, marisquerías, centros botaneros, etcétera).
Vendedores de ropa nueva y usada (por ejemplo, camisas)	Migrantes cotidianos. Migrantes establecidos en la zona.	Mercados y sitios públicos (restaurantes, marisquerías, centros botaneros, etcétera).

Fuente: Centro de Estudios Migratorios, con base en *Información Estadística 2005*, Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Chiapas.

De las fuentes gubernamentales federales que podrían dar noticia sobre los niños hay dos, potencialmente de gran utilidad, pero con sus limitaciones: 1) La Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (Emif-Guamex), y 2) los registros de eventos de aseguramiento y devolución de extranjeros menores de edad.

La Emif-Guamex tiene como antecedente la Encuesta de Migración en la Frontera (El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 1993, 1998 y 1999) aplicada desde 1994 en localidades ubicadas en la frontera México-Estados Unidos. Éste es el antecedente más importante desde el punto de vista conceptual y metodológico para definir la viabilidad de una aplicación semejante en la frontera de México con Guatemala. Desde su origen, la Encuesta se aplica de manera sistemática, con algunos ajustes propios de un instrumento de campo que, con cada aplicación, pone a prueba su pertinencia y capacidad de captura de aspectos específicos. La primera fase de la Emif-Guamex tuvo lugar en el primer trimestre del 2004, entre los meses de enero a marzo; la segunda fase, entre abril a junio, y la tercera, de julio a septiembre. La versión final de ese año ocurrió en los meses de octubre a diciembre. El monitoreo y sistematización de la encuesta se realizó en Tecún Umán (en el Carmen y Tecún Umán), en el Aeropuerto Internacional La Aurora, y por el lado mexicano en Unión Juárez, una localidad en las faldas del volcán Tacaná y vetusta ruta usada por los trabajadores agrícolas de la cosecha del café.

Con el fin de lograr información detallada del proceso migratorio en la frontera, durante el levantamiento de campo el Colef signó convenios de colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Guatemala, y El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur); asimismo, contó con la participación de El Colegio de México (Colmex). Todas estas instituciones colaboraron en la elaboración, desarrollo y conclusión del proyecto.

La Emif-Guamex tiene como *objetivo* cuantificar de manera continua la migración laboral que cruza por la frontera entre Guatemala y México y a los Estados Unidos de América, y la que utiliza el aeropuerto de la ciudad de Guatemala para desplazarse hacia y desde estos países, destacando los aspectos económicos, sociales, familiares y demográficos relevantes de las personas que conforman los flujos migratorios. La Encuesta fue desarrollada con base en el volumen de los cruces migratorios reportados por las cifras oficiales de las movilizaciones de población que se dirigía de sur a norte y de norte a sur de la República Mexicana. Estas cifras distinguían también tipos de población, entre los que se encontraban trabajadores agrícola-

las, visitantes locales, turistas, transmigrantes y turistas mexicanos residentes fuera y dentro de México. Con la observación de estos antecedentes se elaboraron seis cuestionarios, divididos por dirección de flujo y por tipo de traslado, entre ellos están los terrestres, aéreos y detenidos por las autoridades migratorias.

La Emif-Guamex, por lo tanto, fue diseñada para los flujos migratorios laborales en los términos expuestos en el párrafo anterior. Dicho de otra manera, ésta no capta a menores de 14 años y desde la cédula-filtro se les elimina. Por lo tanto, no es una fuente consultable para cuantificar y caracterizar a los niños, niñas y menores de 14 años centroamericanos que ingresen a México; dada su cobertura espacial y la periodicidad en su aplicación, podría ser una fuente importante para captar el volumen de menores de 14 años que forman parte de esos flujos laborales en la región fronteriza del sur mexicano, pero para ello tendrían que hacerse los ajustes necesarios a los instrumentos de captura y demás pertinentes.

La otra fuente, la de los asegurados y devueltos es, en consecuencia, la única fuente gubernamental mexicana con información precisa, tal y como se observa en los siguientes cuadros.

CUADRO 2

Eventos de devolución de extranjeros menores de edad repatriados por Tapachula, Chiapas, asegurados en todo el territorio nacional, 2004

Nacionalidad	Menores acompañados	Menores solos	Total de menores	Todas las edades	Participación % menores
Total	8,866	3,722	12,588	204,207	6.2
Guatemala	3,494	2,065	5,559	93,667	5.9
Honduras	3,724	989	4,713	73,046	6.5
El Salvador	1,636	666	2,302	35,270	6.5
Nicaragua	12	2	14	2,224	0.6

Fuente: Centro de Estudios Migratorios, con base en *Información estadística 2005*, Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Chiapas.

CUADRO 3

Eventos de devolución de extranjeros menores de edad repatriados por Tapachula, Chiapas, asegurados en todo el territorio nacional, 2005

Nacionalidad	Menores acompañados	Menores solos	Total de menores	Todas las edades	Participación % menores
Total	7,776	4,040	11,816	226,205	5.2
Guatemala	2,560	2,730	5,290	100,630	5.3
Honduras	3,376	925	4,301	79,006	5.4
El Salvador	1,814	385	2,199	42,952	5.1

Fuente: Centro de Estudios Migratorios, con base en *Información estadística 2005*, Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Chiapas.

CUADRO 4

Eventos de devolución de extranjeros menores de edad repatriados por Tapachula, Chiapas, asegurados en todo el territorio nacional, 2006

Nacionalidad	Menores acompañados	Menores solos	Total de menores	Todas las edades	Participación % menores
Total	3,511	4,609	8,120	174,266	4.7
Guatemala	1,366	2,528	3,894	84,657	4.6
Honduras	1,408	1,422	2,830	59,013	4.8
El Salvador	711	658	1,369	26,930	5.1
Nicaragua	26	1	27	3,666	0.7

Fuente: Centro de Estudios Migratorios, con base en *Información estadística 2005*, Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Chiapas.

Una lectura lineal de estos cuadros, fuera de contexto, puede llevar a conclusiones equivocadas. La más grave es pensar que tiende a disminuir el flujo de menores del 2004 al 2006, una disminución acorde con el número menor de asegurados y devueltos. Nada más equívoco. Por un lado, hay que recordar que una cosa es el volumen de indocumentados como tal, y otra es el total de aseguramientos que realiza el Instituto Nacional de Migración

(INM). Es decir, no hay una relación mecánica ni subordinada de una respecto de la otra. El volumen de indocumentados responde a situaciones del lugar de origen y destino, así como a elementos sociales e institucionales diversos del lugar de tránsito, y al capital social que orienta y acompaña al indocumentado, solo y en red social. El volumen de asegurados responde a lineamientos jurídicos, a disposiciones presupuestales, a peculiaridades del personal involucrado, incluso a la estabilidad o no de los cuadros delegacionales y superiores del INM, que se han caracterizado por su breve paso por el Instituto.

Lo mismo puede decirse del flujo de niños, niñas y adolescentes: su volumen y el total de aseguramientos no son procesos atados, aunque tengan relación circunstancial y concurrente en tiempo y espacio. Adicionalmente, hay que precisar que se habla de eventos, ya que una misma persona es susceptible de más de una detención debido a los intentos reiterados por ingresar al territorio o transitar infructuosamente por el país. Los registros oficiales no permiten saber cuántos intentos fallidos hace cada migrante detenido, de ahí que se hable de eventos y no de personas.

La disminución en la cifras para los años 2005 y 2006 responde, en buena parte, a los efectos negativos sobre los flujos, sobre las actividades de detención migratoria, la afectación de rutas migratorias y la adecuación de las labores de las redes de traficantes y solidarias, todo ello producto de los huracanes, desbordamiento de los ríos, desaparición de la estación ferroviaria de Tapachula y de tramos de carreteras, inundación de poblaciones, entre otras, que ocurrieron en los años mencionados en el sur-sureste de México. Desastres similares ocurridos en ese tiempo en Centroamérica agravaron la situación de los migrantes y sus familias, a la vez que hicieron más riesgosa la opción migratoria como respuesta inmediata a las calamidades naturales que ocurrían. De ahí que los flujos migratorios vivieran un momento crítico en extremo y tuvieran que asumir nuevos riesgos, de los que no sabemos su dimensión. Lo sabido es que la ocasión fue propicia para que las redes de traficantes de migrantes diversificaran sus actividades e incrementaran sus ganancias. Lo que ocurrió con los niños, niñas y adolescentes, en particular, durante esos años, es también una incógnita.

Así, los datos de los cuadros son una referencia importante, pero específica que, incluso en su subregistro, denota síntomas de gravedad ya que cada año migran a México o por México más de 10 mil niños, niñas y adolescentes centroamericanos, de lo cuales un porcentaje importante viaja solo, es decir, sin familiares ni adultos que les puedan ayudar y proteger. El dato de 2006 es todavía más alarmante en su relatividad: en ese año fue

mayor la proporción de niños asegurados que migraron solos que la proporción de los acompañados. Si ello se convirtiera en una tendencia para los años sucesivos, cada vez podría ser mayor el número de niños con alto riesgo de que les suceda cualquier cosa, incluso la muerte anónima. Si nadie sabe de su vida migratoria, menos se sabrá cuándo o cómo les sorprenda la muerte. Nadie del mundo oficial.

EN LA FAMILIA EXISTEN Y ¿PARA QUÉ?

Contar con acta de nacimiento en México ayuda, pero no a todos, ni por igual, en la frontera sur mexicana. La información oficial sobre la situación de maltrato que sufren niñas y niños *mexicanos*, que no incluye a extranjeros, reporta estadísticas como las del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF): por un lado, hay un importante número de casos de maltrato y abuso de menores; pero por otro, las denuncias presentadas por tales daños son escasas. Aunque no se incluyen registros de las resoluciones y sanciones dictadas contra los infractores, algunas versiones orales de funcionarios indican que sólo un bajísimo número de casos son sancionados. En gran medida debido a lo tortuoso y dilatado de los procesos involucrados por la normativa correspondiente, a que éstos se interrumpen por diversas causas, así como por los intereses de parte a quienes no les conviene la resolución expedita, menos si es contraria a sus intereses. El siguiente cuadro resume datos de interés.

CUADRO 5
Niñas y niños maltratados en la República Mexicana, 2001-2004

Año	Denuncias recibidas	Denuncias en las que se comprueba el maltrato	Denuncias presentadas ante el Ministerio Público	Denuncias de abuso sexual	Denuncias de explotación sexual
2001	30,540	16,221	3,399	1,185	17
2002	24,563	13,855	3,355	1,123	64
2003	32,218	20,235	3,839	1,419	66
2004	38,554	22,842	3,917	1,397	58
Total	125,875	73,153	14,510	5,124	205

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Dirección de Asistencia Jurídica.

De estos datos agregados a nivel nacional cabe destacar algunas ideas. El DIF registra ocho tipos diferentes de maltrato; abuso y explotación sexuales son dos de ellos, aunque no incorpora un segmento para posibles casos de trata los que, de captarse en el formato actual, quedarían subsumidos en alguno de los rubros preexistentes. Con base en lo registrado, son bajísimos los porcentajes que corresponden a ese tipo de maltrato, en relación con el total de denuncias recibidas, las comprobadas e igualmente bajas ante las denuncias presentadas, como también son bajas y descendentes las comprobadas en relación con las recibidas, y con caída libre las presentadas ante la autoridad competente.

Por otro lado, el número de denuncias que señalan como agresor a los padres o a algún familiar cercano es muy alto. Generalmente, un familiar acompaña al menor a presentar la denuncia; sólo en un bajo porcentaje las propias víctimas hacen la denuncia de manera directa. ¿En quién o quiénes puede confiar el niño o la niña victimizados?, ¿quién los ayuda y protege? A pesar de que hay un subregistro de los casos, es evidente la impunidad, por un lado y, por el otro, la responsabilidad que tienen los padres o los familiares en el ilícito.

Como complemento se presentan, de manera no exhaustiva en la reflexión, los datos referentes a Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco,⁵ si bien este último tiene escasas localidades fronterizas, es importante por el flujo migratorio internacional indocumentado. Las cifras que proporciona el DIF hablan por sí mismas de la problemática que aqueja a los menores de 18 años.⁶

CUADRO 6
Niñas y niños maltratados en Chiapas 2001-2004

Años	2001	2002	2003	2004
Denuncias recibidas	396	183	938	1,638
Denuncias comprobadas	210	134	615	978

⁵ La fuente para estos cuadros es la misma que la del cuadro anterior con datos agregados, proporcionados por la Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁶ Las categorías que se presentan en los cuadros son las que especifica la fuente gubernamental.

Años	2001	2002	2003	2004
Denuncias presentadas ante el Ministerio Público	34	32	0	290
Total de niños maltratados	258	124	1,534	1,764
Total de niñas maltratadas	242	110	2,014	2,662
<i>Tipo de maltrato</i>				
Físico	96	66	1,025	1,209
Abuso sexual	6	12	148	222
Abandono	189	64	1,421	1,384
Emocional	82	34	649	886
Omisión de cuidado	44	21	289	363
Explotación sexual comercial	0	0	0	0
Negligencia	51	15	130	295
Explotación laboral	32	23	47	67
<i>Relación jurídica del agresor</i>				
Padre	114	33	1,127	1,025
Madre	195	118	1,277	1,452
Ambos padres	0	52	0	0
Maestro(a)	1	3	15	10
Abuelos	13	2	103	79
Madres	38	2	349	786
Padres	26	9	378	552
Tíos	9	0	43	39
Otros	106	9	235	491

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Dirección de Asistencia Jurídica. [Con datos agregados.]

Lo primero que llama la atención en este cuadro es el gran incremento de denuncias recibidas entre 2001 y 2004, con una baja en el 2002 y un notorio aumento en el 2003. No se sabe si hubo altibajos en el registro, una mejor captura en los mismos para los dos últimos años o un mayor índice de agravios a los niños y niñas reportados. Acorde con lo presentado en el cuadro con los datos nacionales, aquí también se observa un número menor de denuncias ante el Ministerio Público: 4,426 menores maltratados, de los cuales dos tercios del total eran mujeres.

Llama también la atención el clima de violencia intrafamiliar en la que nace y crece esta población, que forma parte del llamado futuro del país. ¿De que futuro se habla? ¿Del de aprendizaje y práctica de violencia? Estos niños y niñas viven un presente de violencia. ¿Más adelante podrán no ser violentos? ¿Quién les enseñará a no serlo? ¿Quién les ayuda en el presente a salir del clima violento de su entorno? En niñas y niños que nacen y viven en esas condiciones la violencia forma parte de su vida diaria. Se les introyecta la violencia como parte de su identidad personal y social.

CUADRO 7
Niñas y niños maltratados en Campeche

Años	2001	2002	2003	2004
Denuncias recibidas	664	446	221	504
Denuncias comprobadas	188	171	143	194
Denuncias presentadas ante el Ministerio Público	59	41	19	28
Total de niños maltratados	255	176	66	178
Total de niñas maltratadas	241	192	80	191
<i>Tipo de maltrato</i>				
Físico	218	128	76	98
Abuso sexual	19	15	8	12
Abandono	15	15	1	6
Emocional	50	51	26	59
Omisión de cuidado	192	146	40	193

Años	2001	2002	2003	2004
Explotación sexual comercial	1	6	0	1
Negligencia	1	5	0	0
Explotación laboral	0	5	0	0
<i>Relación jurídica del agresor</i>				
Padre	102	102	41	79
Madre	267	157	65	183
Ambos padres	0	19	2	0
Maestro(a)	2	1	0	0
Abuelos	7	3	5	8
Madres	39	34	12	33
Tíos	8	2	3	1
Otros	27	47	8	11

A diferencia de Chiapas, en Campeche hay un número menor de denuncias recibidas, con cierta estabilidad en los años que se estudian, excepto en 2003 que hay una reducción notoria. La pregunta es: ¿hay menos violencia o hay un mayor subregistro? Me inclino a pensar lo segundo, aun cuando, efectivamente, la población total del estado de Campeche es menor que la de Chiapas.

Al igual que en Chiapas, hay una significativa brecha entre las denuncias recibidas, las comprobadas y las que se presentan en el Ministerio Público. Si en Chiapas el rubro de explotación sexual comercial está sistemáticamente en ceros —es decir, no hubo sorprendentemente ni un solo caso en esos cuatro años, difícil de creer cuando se visitan regiones indígenas y limítrofes con Guatemala—, en Campeche hubo ocho casos, un número que también es difícil de aceptar. En ambos casos la constante es un doloroso subregistro, aunque sí hay importantes registros de abuso sexual, particularmente en 2004 en Chiapas.

CUADRO 8
Niñas y niños maltratados de Quintana Roo 2001-2004

Años	2001	2002	2003	2004
Denuncias recibidas	818	1,158	1,546	1,557
Denuncias comprobadas	475	728	965	798
Denuncias presentadas ante el Ministerio Público	277	384	283	236
Total de niños maltratados	503	608	715	553
Total de niñas maltratadas	468	610	685	459
<i>Tipo de maltrato</i>				
Físico	408	406	413	370
Abuso sexual	139	178	147	99
Abandono	155	189	94	95
Emocional	93	159	250	345
Omisión de cuidado	155	288	414	268
Explotación sexual comercial	0	6	6	0
Negligencia	0	0	0	0
Explotación laboral	38	51	80	61
<i>Relación jurídica del agresor</i>				
Padre	226	190	206	424
Madre	360	483	500	164
Ambos padres	0	162	143	224
Maestro(a)	13	13	5	5
Abuelos	15	35	34	23
Madres	35	44	32	32
Padres	142	101	76	50
Tíos	12	38	26	21

Quintana Roo presenta, frente a los dos casos anteriores, una mayor regularidad en sus cifras, lo que tampoco es indicativo de que se haya llevado un registro pleno de lo ocurrido. En este estado también hay brechas entre las denuncias recibidas, las comprobadas y las presentadas ante el Ministerio Público. El maltrato físico, como en los casos anteriores, es el más señalado, ya que es más fácil de contar o más difícil de ocultar. El abuso sexual declarado tiene, también como en los casos previos, un porcentaje menor, principalmente con las niñas. Padres y madres son los agresores principales, como en los casos anteriores. En esta tierra mayense se reconocen, como en Chiapas, algunos casos de explotación laboral, que en Campeche, de acuerdo con los datos oficiales, no sucede.

CUADRO 9
Niñas y niños maltratados en Tabasco 2001-2004

Años	2001	2002	2003	2004
Denuncias recibidas	0	0	0	483
Denuncias comprobadas	0	0	0	376
Denuncias presentadas ante el Ministerio Público	0	0	0	0
Total de niños maltratados	0	0	0	246
Total de niñas maltratadas	0	0	0	237
<i>Tipo de maltrato</i>				
Físico	0	0	0	92
Abuso sexual	0	0	0	30
Abandono	0	0	0	64
Emocional	0	0	0	54
Omisión de cuidado	0	0	0	71
Explotación sexual comercial	0	0	0	1
Negligencia	0	0	0	0
Explotación laboral	0	0	0	0

Años	2001	2002	2003	2004
<i>Relación jurídica del agresor</i>				
Padre	0	0	0	94
Madre	0	0	0	111
Ambos padres	0	0	0	0
Maestro(a)	0	0	0	0
Abuelos	0	0	0	0
Madres	0	0	0	3
Padres	0	0	0	15
Tíos	0	0	0	13
Otros	0	0	0	65

Tabasco era un edén entre 2001 y 2003, si es que los datos están en cero, tal y como aparece en el cuadro anterior. Lo más probable es que exista un problema de registro del DIF, ya sea a nivel local o a nivel central. Otro dato que resalta es que en ninguno de los cuatro estados llegó algún caso al Ministerio Público en el 2004, único año del que se tienen cifras. Lo cual nos hace pensar que es muy crítica la situación en estas cuatro entidades respecto del registro y la denuncia ante la autoridad competente.

En resumen, los cuatro casos tienen algunas constantes. La principal, el subregistro. Otras: las brechas entre denuncias recibidas, comprobadas y presentadas ante el Ministerio Público; el que los padres y madres sean los principales agresores; que se denuncie mayormente el maltrato físico, que llega a adquirir cierta carta de naturalización social, lo que puede explicar la mayor mención o aceptación de esa agresión. No hay, por otra parte, manera de establecer la relación entre densidad poblacional, cohortes de edad, estratificación social, identidad étnica, escolaridad, etcétera, con mayor o menor grado de violencia intradoméstica, entre otros elementos de interés para la atención pública de niños y niñas, población específica de interés de la fuente consultada (DIF).

NIÑAS Y NIÑOS MEXICANOS QUE, SIÉNDOLO, NO LO SON

En localidades fronterizas del sur de México ocurre lo que en muchas otras fronteras nacionales: extranjeros, con documentación migratoria vigente o sin ella, que tienen hijos. La Constitución mexicana no hace distinciones: esos niños y niñas, por el simple hecho de haber nacido en territorio nacional, son mexicanos por nacimiento. El problema es que los extranjeros no siempre lo saben y, aunque se les diga, el temor a ser detenidos por las autoridades migratorias les impide hacer el registro correspondiente. También ocurre que funcionarios del Registro Civil Local se niegan a realizar el registro porque los padres son indocumentados, lo cual es un hecho ilegal que vulnera a los recién nacidos. Son tres las opciones que tienen esos padres extranjeros indocumentados: 1) No registrarlos. La consecuencia inmediata es que al no registrarlos los infantes no cuentan con identidad nacional oficial; es decir, no gozan de los derechos de salud, educación y protección que les brinda la legislación mexicana. Dado que la migración indocumentada en esta región fronteriza es constante y muy antigua, hay niños, niñas, adolescentes y adultos mexicanos sin el acta de nacimiento correspondiente; no existen de manera oficial: son indocumentados mexicanos en México, susceptibles de deportación, pero ¿a dónde? 2) No registrarlos en México sino en el lugar de origen de los padres. Eso ocurre con cierta frecuencia con hijos e hijas de guatemaltecas y hondureñas. También es frecuente que esos mexicanos por nacimiento se queden en algún lugar de Centroamérica bajo el cuidado de sus abuelos o algún otro familiar. Tiempo después regresan como migrantes centroamericanos. ¿Cuántos son? No se sabe. ¿Le importan a alguien del mundo oficial? 3) Algún mexicano o mexicana registra al recién nacido, pero bajo su nombre. Generalmente, el prestanombre cobra por el servicio, pero también existe el riesgo de que pierdan al recién nacido. Esos pequeños tienen, así, padres biológicos y padres sociales. Y su identidad sociofamiliar, ¿qué?

Elsa Simón, quien tiene años de investigar y luchar contra la violencia intradoméstica, señala en relación con estas niñas y niños sin papeles:

Los menores cuentan con más dificultades para tener acceso a las escuelas, pues muchos no están registrados, aunque han nacido en México de madre o padre indocumentados. Algunos padres, por miedo a presentarse ante autoridades y falta de información, recurren a mexicanos para que registren a sus hijos como propios y puedan ser admitidos en las escuelas. Incluso si un niño tiene acta de nacimiento guatemalteca, pero no tiene documentos que amparen su estancia

en el país, no es recibido en las escuelas. Ello ha llevado a la proliferación de documentación falsa con la que son engañados muchos de los migrantes, quienes por temor no presentan quejas. En otros casos, lo menores son recibidos como oyentes, pero sin documentación migratoria no podrán recibir la acreditación de sus estudios.

¿Y qué pasa con los funcionarios del Registro Civil que violan la ley al negarse a registrar a los recién nacidos? No tengo noticia de que alguno de ellos haya sido objeto de sanción. Tapachula, Chiapas, es la entidad en la que se presentan más este tipo de casos, pero no es la única.

NIÑAS Y NIÑOS TOLERADOS Y EL FUTURO INMEDIATO

En 2004, el municipio de Tapachula tenía registrados oficialmente 1,552 expendios de bebidas alcohólicas. Los inspectores de establecimientos, de manera extraoficial, reconocen un importante subregistro en este giro; además de que un sinnúmero de negocios que venden estos productos no están dados de alta. En contrapartida, en el mismo 2004, se tienen registradas 348 escuelas de educación básica (267 de primaria y 81 de secundaria) en el municipio, y en este rubro no hay subregistro. Dicho de otra forma, se estima que hay de ocho a 10 negocios de venta de alcohol por cada escuela formadora de menores de edad en Tapachula. Con el agravante de que los primeros laboran todo el año, de lunes a sábado, y las segundas sólo durante los ciclos escolares, de lunes a viernes. Socialmente, en Tapachula se ha desarrollado más capacidad para construir cantinas que escuelas (pero no es la única ciudad en que eso ocurre en la entidad ni en las entidades fronterizas del sur de México). De mantenerse esta situación, a la vuelta de unos cuantos años los jóvenes fronterizos estarán más familiarizados con lo que aprenden en las cantinas que en los centros de instrucción escolar. Es decir, concepciones y prácticas de vida personal, de pareja, de ciudadanía, de trato a la mujer mediadas por la violencia, el alcohol, el maltrato y el alquiler de momentos de placer. Lastimosamente, y no es pesimismo gratuito, ese futuro ya lo hemos alcanzado, pero, desde una perspectiva optimista, aún estamos a tiempo de evitar que se agrave esta situación.

DESPLAZAMIENTOS FORZADOS Y FORMAS DE ESCLAVITUD CONTEMPORÁNEA

*Mtro. Erick Gómez Tagle**

En años recientes el fenómeno migratorio ha cambiado, al modificarse rutas, perfiles e intensidad. En algunos puntos se ha acrecentado, en parte por el comercio internacional, la interconexión de regiones y el fortalecimiento de grupos especializados en el tráfico de personas, volviéndolo más complejo, dado que un número creciente de mujeres, niñas, niños y adolescentes participan en los desplazamientos, sea acompañados, solos, voluntariamente o de manera forzada.

En general, se testifica la redirección de los flujos hacia nuevos centros de destino, migración interna hacia las ciudades y el cambio sectorial en el empleo hacia ocupaciones de servicio. La estructura familiar, la condición de género, las diferencias intergeneracionales, la dinámica del ciclo de vida, la diversidad geográfica y étnica, así como las tradiciones culturales, configuran relaciones sociodemográficas que inciden en la cuestión migratoria, destacadamente en los patrones de circulación.

La Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Internacional del Trabajo han planteado que la globalización ha intensificado los efectos disruptivos del capitalismo y que los países en vías de desarrollo enfrentan una grave dislocación social y económica asociada a la pobreza persistente, al desempleo, a la pérdida de los modelos tradicionales de comercio y a una crisis acentuada de la seguridad financiera.

Se fortalece entonces la necesidad de delinear políticas que regulen los movimientos migratorios, buscando cerrar posibilidades para las organizaciones delictivas que lucran con esto. La migración, como tema prioritario

* End Child Prostitution, Chile Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT-México).

de varios gobiernos, implica que unos países pierdan capital humano y otros —los de recepción— vivan una aparente amenaza, porque quienes llegan desplazan en el mercado laboral a quienes ahí residen; además, se piensa que algunos migrantes traen consigo el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero).

La realidad es que la gente se desplaza por razones principalmente monetarias, pero también políticas, ideológicas o por conflictos armados. Su naturaleza tiene relación con la continua demanda de mano de obra extranjera, tanto calificada, como la que no lo es, junto con la expectativa de lograr mejores condiciones de vida. En este panorama surgen, como consecuencias no deseadas, el tráfico de migrantes indocumentados, la privación de la libertad, la violación a la libertad de trabajo y, en algunos casos, la trata de personas, lo que pone en tela de juicio la efectividad de las garantías individuales y de los derechos humanos, contemplados en amplia cantidad de instrumentos internacionales.

Muchas personas, en aras de progresar, deciden emigrar, sin sospechar las secuelas negativas que puede implicar. Es común, por ejemplo, que prácticas como la discriminación, el maltrato y la exclusión social se generen en torno de la población migrante. Otros hechos, menos comunes, pero más peligrosos, tienen que ver con delitos contra la paz y la seguridad de las personas (amenazas); en contra del patrimonio (robo, abuso de confianza, fraude, daño en propiedad ajena); en contra de la libertad y el normal desarrollo psicosexual (hostigamiento, abuso sexual, violación), y en contra de la vida y la integridad corporal (homicidio, lesiones).

Las personas, en su calidad de migrantes, carecen de los recursos para hacer efectivos sus derechos, sobre todo si sus ingresos son de manera ilegal, sea por medio de la falsificación de comunicaciones oficiales o mediante la entrada sin documentación. Más aún, si hablan otro idioma tienen características físicas con diferencias acentuadas, carecen de familiares o amigos cercanos en el lugar, no cuentan con acreditación educativa y son de clase humilde.

Dentro de un ámbito de relativa permisividad, se presentan formas ilegales de inserción y desempeño laborales. Esto es más conocido —dependiendo de la teoría empleada— como explotación laboral, precarización, flexibilización, trata de personas o esclavitud contemporánea. El contrabando de personas, además de violar disposiciones migratorias, tiene frecuentemente vinculación con asuntos penales. El asunto es que ordinariamente los individuos no tienen derechos y, si bien terminan empleados, sufren discriminación, maltrato y abusos. La ilegalidad les impide negociar, exigir o reivindicar condiciones dignas de trabajo.

Además, el imaginario colectivo en países receptores relaciona a los migrantes con el desplazamiento de mano de obra en los mercados locales, con problemas epidemiológicos, incremento en los costos de los servicios de salud, saturación urbana y potencial aumento en los índices delictivos. Para frenar esto adoptan políticas restrictivas, lo que va en detrimento de los derechos y las oportunidades de los migrantes, favoreciendo indirectamente el accionar de la delincuencia. Para ello, es oportuno referirse a algunos datos manejados por la Organización de las Naciones Unidas en el informe: *Child Protection: Trafficking of Children*, difundido en 2001.

Cada año, cerca de cuatro millones de mujeres y niñas son compradas y vendidas mundialmente, para forzarlas a la prostitución, la esclavitud o el matrimonio. Entre 45 mil y 50 mil mujeres son objeto de trata anualmente y llevadas a Estados Unidos. Aproximadamente 200 mil mujeres bengalíes han sido objeto de trata y conducidas a Pakistán. Entre cinco mil y siete mil niñas nepalesas ingresan cada año a la India como parte de las actividades de trata, la mayoría terminan víctimas de lenocinio.

En Europa Occidental anualmente 500 mil mujeres y niñas procedentes de países en desarrollo y con economías en transición se ven atrapadas en la trata con fines de esclavitud. Algunas niñas, de tan sólo 13 años (principalmente de Asia y Europa Oriental) son objeto de la trata como “novias en venta por correo”.

También menores de 18 años de África Occidental y Central son objeto de la trata, principalmente con la finalidad de realizar trabajo doméstico, pero además para ser explotados sexualmente, trabajar en tiendas o fincas, ser traperos (basureros) o vender baratijas. Casi 90 % de las víctimas son niñas. El UNICEF calcula que cada año entre mil y 1,500 bebés y niños guatemaltecos son objeto de tráfico, con la finalidad de ser adoptados por parejas en Norteamérica y Europa.

Siendo esas cifras tan alarmantes, aunque cuestionables como cualquier estadística, máxime si hablamos de cifra negra y delincuencia organizada, no es difícil imaginar el interés de la comunidad internacional para prevenir, atender y erradicar estos problemas, de cara a proteger la dignidad, la salud y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros bienes jurídicamente tutelados.

El tráfico de indocumentados, el trabajo forzado y la trata de seres humanos, concebidas estas dos últimas como formas actuales de esclavitud, representan violaciones al derecho internacional. Como un problema que afecta a los países, ya sea por su condición de expulsores, receptores o tránsito, la preocupación de garantizar el respeto de los derechos de migrantes

y connacionales ha dado como resultado diversas políticas migratorias, en algunas ocasiones restrictivas, pero casi siempre inefectivas.

La formulación de políticas que respondan a la migración laboral debe considerar que las víctimas de trabajo forzado, o en condiciones de abuso, son a menudo personas que, a su vez, son víctimas de condiciones de pobreza, analfabetismo y escasas oportunidades de empleo, por lo que “la única alternativa” es someterse a ésta u otra clase de explotación.

En varios lugares se ha identificado la trata de personas con situaciones de explotación en la agricultura, el servicio doméstico, la industria y el sector informal. El aumento en muchos países de la industria del sexo, visible, pero ilegal, ha ampliado un área importante de demanda de trabajadores extranjeros que no se encuentran sujetos a ningún tipo de inspección o control reglamentario y que, por consiguiente, resultan más vulnerables a ser “esclavizados” y a adquirir enfermedades infecto-contagiosas, algunas de ellas mortales.

Situación señaladamente grave es el caso de las niñas, niños, adolescentes y personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho, lo que quebranta su dignidad, su normal desarrollo psicosexual, su seguridad y el libre desarrollo de su personalidad, además de arriesgar su vida.

TRABAJO Y ESCLAVITUD

La esclavitud, en su vertiente de trabajo forzado, es históricamente una industria que, poco a poco, el derecho internacional intentó abolir, aunque con resultados dudosos aún en la actualidad. Sobre esto, desde el siglo XVIII —aunque existen antecedentes anteriores— se han signado y promulgado algunas declaraciones y tratados, animados por la intención de poner fin al tráfico de esclavos.

Un ejemplo de esto es el Informe de la Comisión Temporal de la Esclavitud, nombrada por el Consejo de la Sociedad de Naciones el 12 de junio de 1924, que motivó a los Estados a celebrar la Convención Relativa a la Esclavitud, signada en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926.

Los plenipotenciarios acordaron declarar:

1. La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercen los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos; 2. La trata de esclavos comprende todo acto de captura, de adquisición o de cesión de un individuo,

con miras de reducirlo a la esclavitud; cualquier acto de adquisición de un esclavo, tendiente a su venta o cambio; cualquier acto de cesión por venta o cambio de un esclavo adquirido con miras a su venta o cambio, y en general cualquier acto de comercio o transporte de esclavos. (Art. 1).

Posteriormente, en Ginebra, Suiza, la Conferencia General de la OIT adoptó tanto el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, el 28 de junio de 1930, como el Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, firmado el 25 de junio de 1957. Los países que ratificaron estos instrumentos se comprometieron a suprimir estas prácticas en el más breve plazo.

En Suiza, el 7 de septiembre de 1956, se firmó también la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, la cual contemplaba la abolición o el abandono de las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, tales como la servidumbre por deudas; la servidumbre de la gleba (personas que dependían de la tierra que cultivaban y eran enajenadas con ella); toda institución o práctica en virtud de la cual una mujer sea prometida en matrimonio por una contrapartida en dinero; el derecho del marido de cederla a un tercero por título oneroso y/o poder transmitirla por herencia; toda institución o práctica en la cual un niño, o un joven menor de 18 años, sea entregado, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o el joven.

La Conferencia General de la OIT, convocada el 1 de junio de 1999, en su 87a. reunión, con la finalidad de adoptar nuevos instrumentos para la supresión de infamantes labores, signó el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, teniendo como antecedentes la Recomendación 146 de la OIT, sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, del 26 de junio de 1973; la Resolución 51/76 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Niña, del 20 de febrero de 1997, y la Resolución 51/77 sobre los Derechos del Niño, de la misma fecha.

El Convenio 182 de la OIT incluyó como peores formas de trabajo infantil, la venta y tráfico de niños y niñas; el uso, reclutamiento, oferta y su puesta a disposición para ejercer la prostitución, la pornografía o actuaciones pornográficas, así como cualquier trabajo que dañe su salud, su seguridad y moral. Asimismo, obliga a los Estados a proporcionar la asistencia necesaria para apartar a las niñas, niños y adolescentes de la explotación sexual. Así, buscaban garantizar el establecimiento, la aplicación y el cum-

plimiento de sanciones penales o de otra índole, junto con la adopción de medidas educativas para la eliminación del trabajo infantil.

Los menores de edad tienen derecho a la educación, a una vida libre de violencia, al esparcimiento, al deporte y a coexistir con los cuidados necesarios acordes con su desarrollo físico, psicológico y sexual. Su incursión en el ámbito laboral debe ser limitada, cuidando su salud e integridad física y mental. Cualquier faena que dañe o ponga en peligro estas condiciones debe prohibirse, más aún si es en contra de la voluntad del menor de edad o se corrobora que está siendo objeto de explotación.

COOPERACIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA

El 15 de noviembre de 2000, en Nueva York, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo y considerada uno de los instrumentos más importantes que se han firmado en los últimos tiempos en virtud de que ha logrado consenso internacional.

Aparejada a ésta se llevó a cabo el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario de la Convención, en el que se define el tráfico ilícito de migrantes como: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

El paso de indocumentados por fronteras, por el cual los migrantes pagan cuantiosas sumas de dinero o hipotecan sus bienes y los de sus familias, da lugar a menudo al engaño, la corrupción y al sometimiento a deudas que, a su vez, facilitan la expansión de la trata en un contexto de tráfico de migrantes.

Con relación al problema de la prostitución, comercio sexual y prácticas análogas, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, adoptado en Nueva York, el 15 de noviembre de 2000, es el más relevante.

Es un complemento destinado a combatir a la delincuencia dedicada a la trata de personas. Sus principales objetivos son prevenir y combatir este delito; proteger y ayudar a las víctimas, con total respeto de sus garantías y derechos humanos. Asimismo, promueve la participación conjunta de los Estados para lograr esos fines.

Sobre esto, los Estados parte se obligan a tomar medidas legislativas, administrativas o de otro tipo, para proveer la protección efectiva para que los testigos puedan declarar sin presiones y con garantías hacia su seguridad. También busca garantizar el asesoramiento técnico, las indemnizaciones y la repatriación de las víctimas. Además, establecerán medidas como campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas; políticas y programas para la cooperación de Organismos No Gubernamentales; y medidas legislativas para reforzar la cooperación, con la finalidad de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación.

Obliga al fortalecimiento de la cooperación, no sólo internacional, sino también la colaboración entre las instituciones interestatales, las entidades privadas y los Organismos No Gubernamentales, para que establezcan políticas sociales, culturales y educativas para prevenir y combatir la trata de niños y niñas con fines de prostitución u otras formas de explotación sexual (pornografía, turismo sexual, tráfico de personas con fines sexuales).

La delincuencia organizada, agudamente compleja, explica la enorme red de complicidades que se dan para que una niña, niño o adolescente pueda ser sustraído y trasladado a otro país, sea con fines de explotación sexual, laboral o de otro tipo. La falsificación de documentos y el paso por las aduanas requiere alta precisión y contubernio con las autoridades, razones por las cuales es importante analizar esta delincuencia para explicar la trata de personas, el tráfico internacional de migrantes y el comercio sexual infantil y juvenil.

FLUJOS INTERNACIONALES Y EXPLOTACIÓN DE LOS MIGRANTES

Las condiciones de vida en los países eufemísticamente llamados en vías de desarrollo, donde los índices de pobreza son altos, al igual que las tasas de desempleo, reducen o hacen que desaparezcan las posibilidades de obtener una vacante bien remunerada y asegurarse la pervivencia económica, aumentando con ello las presiones migratorias.

El migrante es, en este sentido, víctima desde el momento en que se ve obligado a tomar la decisión de partir. De ahí en adelante, la falta de protección jurídica, así como la vulnerabilidad ocasionada por los temores de aprehensión y deportación, facilitan la *invisibilidad* de estos ciudadanos. En el tránsito, se abaten sobre ellos los más brutales riesgos y castigos inmerecidos: la persecución, la cárcel, la explotación y el despojo; la creciente

y sistemática pérdida de sus derechos humanos. Son también involuntarios protagonistas de la más cruenta de las confrontaciones: la guerra de los pobres contra los pobres.

Las constantes manifestaciones de hostilidad, discriminación y violencia contra los extranjeros, son parte de las condiciones con las que se encuentran. Esta exclusión a menudo les impide el acceso al empleo y a condiciones de trabajo decorosas. La percepción de las sociedades receptoras que relacionan la migración y la delincuencia contribuye a una asimilación del migrante con el “ilegal” y, por lo tanto, se considera la persona como un ser con menos derechos, dándole un trato diferencial y prejuicioso. Esta situación hace que se identifique la migración como una amenaza a la seguridad.

La globalización y la liberalización del comercio han contribuido a que la migración sea dinámica y compleja. La demanda de mano de obra barata y con baja calificación en los países industrializados, así como en un número considerable de países en desarrollo, se concentra en la agricultura, la alimentación, la construcción, la jardinería, la limpieza, la manufactura, el servicio doméstico y el comercio sexual.

La mano de obra migrante ocupa los llamados “puestos sucios”, peligrosos, difíciles, con bajos niveles salariales y sin reconocimiento social. La inserción de migrantes en las ocupaciones menos calificadas responde a necesidades estructurales de los países receptores. La posibilidad de explotación la convierte en atractivo para algunos empleadores en aras de mantener la competitividad. Los migrantes no autorizados al ingreso o al empleo se encuentran al margen de toda protección salarial y de salud.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien es cierto que la migración indocumentada es un acto voluntario de la persona que se desplaza, tiene una fuerte conexión con la trata. La impunidad de que gozan los agentes de estas bandas del crimen organizado —conocidos como *coyotes* o *polleros*— posibilita el desarrollo de esta modalidad delictiva. Muchas de las personas que han sido traficadas quedan desprotegidas y se transforman en presa fácil de las redes de tratantes, sobre todo cuando son mujeres y menores de edad.

El paso por fronteras por el cual los migrantes pagan cuantiosas sumas, hipotecan sus bienes y arriesgan su vida, da lugar al engaño y al sometimiento a deudas que, a su vez, facilitan la trata. A esto se le agrega la difi-

cultad de ubicar a quienes usan los canales de la migración irregular debido a que viajan con identidades distintas a las suyas.

Incontables sujetos acuden a las redes del tráfico —o *coyotaje*— para conseguir pasaportes o visas falsificadas que, evidentemente, los dejan en situación de alto riesgo a violaciones de sus derechos. Simultáneamente incrementa la vulnerabilidad de las familias de quienes utilizan estas vías clandestinas. Los grupos delictivos las amenazan con quitarles los pocos bienes que poseen, sustraen la remesa que envía el familiar, e incurrir en otra clase de abusos.

La falta de medios para la obtención de créditos en los países de origen favorece el desarrollo de redes informales de prestamistas que cobran intereses a tasa de usura. Finalmente, el retorno a sus comunidades se convierte en otra pesadilla difícil de afrontar, debido a que la gente retorna sin atención, con baja autoestima, con pocas posibilidades de reinserción dignas y con deudas impagables.

Estas condiciones hacen que en el mercado laboral aumente la posibilidad de ser víctimas de trata. La explotación por parte de empresarios, patronos y contratistas es común. Las condiciones de ilegalidad de los migrantes hacen que se les paguen salarios inferiores a los que retribuirían a un extranjero en situación regular o a un nacional, y esto se conjuga con los beneficios que obtienen esos patronos, quienes además no cumplen sus obligaciones tributarias y sociales.

La clandestinidad, la minoría de edad y la inexistencia de contratos permiten al empleador imponer horarios abusivos y condiciones inaceptables, menoscabando la salud de los individuos. Además, ofrece la posibilidad de amenazar a los migrantes con la denuncia de su situación irregular. Ante el miedo de ser detenidos o deportados, los migrantes “aceptan” las peores condiciones, pudiendo llegar a posiciones análogas a la esclavitud.

Estudios sobre las migraciones internacionales confirman que el desplazamiento se da de países menos desarrollados a destinos con mejor nivel socioeconómico. Paralelamente se presentan tránsitos nacionales. Esto conduce a modalidades de tráfico y trata que mezclan lo interno y lo transfronterizo.

El primero hace referencia al traslado en el interior de un país, por lo cual no implica el cruce de barreras divisorias. Puede ocurrir dentro de una misma región, ciudad y localidad. Se trata de un comercio con el fin de cubrir demandas en condiciones de relativa explotación. El *tráfico mixto*, por otra parte, combina el carácter doméstico con el internacional, considerando que la rapacería puede iniciarse en un territorio y continuarse en otro.

Por ello, la trata de personas corre paralela al aumento de las migraciones transfronterizas y, especialmente, con la denominada *feminización de las migraciones*. Los puntos de partida suelen ser naciones como Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana, especialmente desde sus zonas rurales. Y los lugares de destino los centros urbanos de países ricos: Ámsterdam, Bruselas, Madrid, Londres, Nueva York, Roma, Sydney, Tokio.

Como se ha demostrado, la trata de personas es compleja y variada. Las capitales de países en desarrollo, o de economías en transición, también son núcleo de destino y de tránsito. Los sitios más afectados por el fenómeno, desde la oferta, presentan características que favorecen la actuación de las organizaciones delictivas. Esto se debe a las condiciones de desempleo y analfabetismo, a las pocas oportunidades para implementar proyectos alternativos de vida, a una legislación inadecuada o inexistente respecto del tráfico y trata de personas, así como a conflictos políticos y sociales prolongados. Las sedes con el mayor número de personas traficadas son de América Latina, del sudeste asiático, de Europa del Este y de África.

Los *países de destino* con alta demanda son: Alemania, España, Holanda, Japón, Estados Unidos y Canadá, donde las personas arribadas se desempeñan en trabajos forzados en la agricultura, la maquila, el comercio y la industria sexual, llegando, esporádicamente, al tráfico de órganos.

En este marco, es importante observar que las principales rutas utilizadas por los tratantes son: de América Latina (Brasil, Colombia, República Dominicana) a países europeos (Alemania, España y Holanda) y a Japón; del sureste asiático a Estados Unidos, Canadá y a otros países de su región de origen, y de África Occidental y Central a Europa Occidental.

Los métodos empleados por las agrupaciones criminales comienzan con una búsqueda por parte de los traficantes en las calles, los sitios públicos, instituciones educativas, de protección y de salud; anuncios falsos, catálogos de matrimonio que circulan por correo electrónico, oportunidades de empleo como modelos, ayuda doméstica, pago de becas, entre otros.

La víctima potencial ya está, en considerables ocasiones, indagando una oportunidad de emigrar. Una vez que los reclutadores la encuentran utilizan estrategias de seducción, coacción, creación de adicciones, incomunicación, engaño, manipulación y secrecía de la información. La contactan ofreciéndole una solución rápida a sus problemas. Esto se hace directa o indirectamente. Existen también otras modalidades donde los tratantes reclutan, raptan o compran a las personas, especialmente a menores de edad.

Algunas víctimas saben que entrarán al negocio del sexo e incluso que serán obligadas a laborar para devolver el costo de su reclutamiento, transporte y manutención, pero son engañadas acerca de lo que serán sus condiciones de existencia. Otras ni siquiera lo sospechan. A la llegada a su destino, los documentos generalmente les son retirados y terminan explotadas, forzadas a pagar presuntas deudas bajo trato violento, escenario en el que se combinan la coerción psicológica y la física, además de la situación migratoria irregular.

Finalmente, si bien hoy se puede hablar de un marco jurídico internacional para mitigar situaciones como la explotación laboral, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, es imperativo que al interior de los Estados se delinee las políticas necesarias que permitan un desarrollo social sustentable, acorde con los requerimientos de la gente, de modo que se reduzcan las causas y consecuencias sociales de éstas y otras conductas perniciosas, contrarias a un Estado social y democrático de Derecho.

El problema es global, por lo que las soluciones tienen que darse en los ámbitos internacional y local. Además, debe considerarse la parte cultural, para que la tolerancia a la presencia de migrantes procure la paz. Sabemos que la migración puede ser irregular, pero de lo que se trata no es de excluir a los migrantes, sino de garantizar condiciones dignas a todas las personas, independientemente de su lugar de origen o de su residencia actual. Bajo esta premisa, las políticas que se tomen como respuesta deben garantizar bienestar y seguridad sociales, sobre todo para aquéllos que por diversas circunstancias se encuentran en situación de alta vulnerabilidad, anteponiendo el interés superior de la infancia y la protección integral de la niñez.

V. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS PARA LLEVAR
A LA PRÁCTICA LA RECIÉN APROBADA
LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR
LA TRATA DE PERSONAS

LA EXPLOTACIÓN DE LA PERSONA HUMANA. ALGUNAS CONSIDERACIONES

*Dr. Miguel Ontiveros Alonso**

La doctora Elena Azaola ha realizado los estudios más profundos respecto de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en contra de la explotación sexual comercial infantil. Es a ella a quien le debemos la posibilidad de tener, hoy día, información estadística seria en relación con esta materia.

Estamos aquí para insistir en este tema. Específicamente, en relación con la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Desafortunadamente, en ocasiones resulta necesario repetir algunas cosas con la finalidad de que la importancia del combate a la trata de seres humanos quede bien asentada, y así motivar a las autoridades para cumplir y hacer cumplir la ley.

Me corresponde abordar el tema relativo a la vulnerabilidad del nuevo marco jurídico vinculado a la trata de personas.

Todo marco jurídico, toda nueva ley, toda reforma al Código Penal, por estar hecha por hombres, es objeto de interpretación. Por ello resulta sencillo, hasta cierto punto, formular algunas críticas, pues en esta materia trabajamos con valores y éstos no pueden constituir verdades. No obstante, ésta no es la razón de que existan algunos rubros vulnerables de la nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. En realidad, el aspecto más vulnerable de ésta se deriva del desconocimiento de su contenido. Ése es el verdadero peligro, el verdadero riesgo. El problema está en que quienes están encargados de operar este nuevo instrumento jurídico no la conozcan o no tengan las herramientas suficientes para interpretar su contenido.

* Director General del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Voy a abordar algunos rubros que me parecen debatibles, asumiendo que si el operador jurídico resulta ser conocedor de la ley, estos pequeños problemas serán resueltos.

El primer punto que considero debatible de este nuevo instrumento jurídico es la redacción típica del delito de trata de personas. Éste se encuentra, ciertamente, redactado con base en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, derivado de la Convención de Palermo. Creo también que el tipo penal cumple con los requisitos establecidos en dicho Protocolo, pues se contemplan todas las hipótesis típicas, los medios comisivos y afortunadamente se sanciona también al “cliente explotador” al especificar que comete el delito de trata de personas quien consiga “para sí o para un tercero”, es decir, tanto el cliente como el reclutador pueden ser sancionados. Hasta ahí todo está bien.

También resulta correcta la instauración, en el primer artículo, del “libre desarrollo de la personalidad” como bien jurídico tutelado. Con esta mención expresa en la Ley se dejan atrás las concepciones conservadoras vinculadas a la moral pública y las buenas costumbres. Se asumen así los principios derivados de la Convención de los Derechos del Niño.

No obstante, resulta cuestionable que se haya incluido a la violencia física y a la violencia moral como elementos del tipo penal. Ciertamente puede cometerse el delito de trata de personas ejerciendo cualquier tipo de violencia. Pero ésta debería constituir una agravante del tipo básico y no un elemento típico del mismo. Es decir, que el tipo penal se configura con independencia de la violencia, pero cuando se implementa ésta, la punibilidad se agrava. Así se encontraba en el dictamen del Senado de la República, pero se modificó en algún momento del proceso legislativo.

Para explicarme mejor. No es lo mismo robar, desapoderando al titular del bien jurídico de un objeto material en el momento en que éste se descuida, lo que constituye un robo simple, a ponerle una pistola 9 mm en la cabeza al titular y obligarlo a entregar el reloj. Tampoco es lo mismo golpear brutalmente a la víctima para desapoderarla de su auto, que robarlo sin ejercer violencia alguna. Esta distinción debió hacerse también en el delito de trata, pues según la redacción definitiva del tipo, se sanciona igual a quien comete el tipo de trata a través del engaño, sin utilizar violencia, que a quien efectivamente golpea y amenaza a la víctima.

La única manera que veo para solucionar este error de técnica legislativa es en el ámbito de la individualización judicial de la pena. Si el grado de injusto y de culpabilidad es mayor cuando se ejerce violencia, dentro del marco de punibilidad establecido por el legislador se deberá imponer una pena

mayor a quien utilice cualquier tipo de violencia. La pena será menor, entonces, cuando el sujeto activo no la utilice. Por eso he dicho que esta vulnerabilidad se puede corregir en la sentencia, lo que no es la mejor opción. En suma: a mayor grado de injusto y de culpabilidad corresponde mayor pena.

Por otro lado, está la distinción que hizo el legislador en torno a la calidad de la víctima: “cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de 18 años de edad o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo, no se requerirá la acreditación de los medios comisivos”. Al respecto, es importante señalar que, en realidad, no se requiere acreditar los medios comisivos en ningún caso de trata. La redacción es positiva porque, según ésta, tratándose de niñas y niños bastará que se demuestre que el sujeto pasivo está sometido a explotación para acreditar el tipo penal. Pero esto debió implementarse para todos los casos, porque en todos los casos, con independencia del medio utilizado, la víctima de trata debe estar sometida. Y ese sometimiento puede ejecutarse a través de cualquiera de los medios señalados en el Protocolo. A favor del legislador habrá que señalar que la determinación por él tomada tiene sustento en el interés superior del niño, aun cuando dicho señalamiento se debió formular con carácter general sin importar la calidad del sujeto pasivo.

Hay una segunda vulnerabilidad en la Ley que debo destacar. Cuando los Senadores Sadot Sánchez, Jackson y Mota presentaron la iniciativa de Ley, había quedado muy claro que en ningún caso de trata de personas —absolutamente en ninguno— era procedente el consentimiento como causa de exclusión del delito. Esta decisión, además de tener un basamento desde la perspectiva político-criminal, se deriva también del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Dicho instrumento es muy claro al señalar que no procede la exclusión de responsabilidad del autor con base en el consentimiento de la víctima.

Algo pasó durante el debate parlamentario, pues se introdujo un apartado en el artículo 6, último párrafo, que ahora establece: “el consentimiento otorgado por la víctima se regirá en términos del artículo 15, fracción III, del Código Penal Federal”. Señalar lo anterior en una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas es, definitivamente, un error. Lo es porque de esta forma se abre una puerta para que, conforme al artículo 15, fracción III, del Código Penal se pueda excluir la responsabilidad por consentimiento. Esto resultaría inaceptable conforme al propio Protocolo. En reali-

dad, el texto debió decir: “en ningún caso procederá el consentimiento como causa de exclusión del delito”. Eso es lo que dice el instrumento internacional y así debió quedar plasmado en la Ley.

Como es de dominio público, el consentimiento, la legítima defensa, el estado de necesidad, el cumplimiento de un deber y el ejercicio de un derecho, son causas de justificación que excluyen la responsabilidad penal, aun y cuando se haya lesionado el bien jurídico; la inclusión del consentimiento, en su calidad de eximente de responsabilidad, no tiene justificación alguna en la Ley. Esto, que resulta del todo cuestionable, no encuentra sustento alguno en la exposición de motivos.

No obstante esta vulnerabilidad de la Ley, los instrumentos internacionales pueden ayudar al operador jurídico para solventar el problema. ¿Qué puede hacer el agente del Ministerio Público? ¿Qué puede hacer el juez para solventar este problema? Si se presenta un caso en el que, incluso de forma documentada, se desprende que la víctima “otorgó” su consentimiento para ser explotada, tal y como sucedió recientemente en el caso de un conocido líder sindical, el operador jurídico podrá solventar el problema; claro está, siempre que conozca los tratados internacionales. Así, el Protocolo al que hemos hecho referencia establece de forma absolutamente clara que en los casos de trata de personas no procede el consentimiento. Como es sabido por todos, los tratados internacionales tienen una jerarquía por encima de cualquier Código Penal o ley mexicana. Asunto resuelto: por más que el abogado defensor argumente a favor de la exclusión de responsabilidad por consentimiento, el tratado internacional lo prohíbe.

Si después de lo aquí dicho se requiere abundar más al respecto, podemos hacerlo sin problemas. Si el Ministerio Público o el juez no conocen el Protocolo y sólo dominan el Código Penal, la resolución también es clara. El artículo 15, fracción III, del Código Penal Federal establece que procederá el consentimiento cuando se verifiquen tres circunstancias y la primera de ellas es que el bien jurídico sea disponible. Dado que el legislador ha eliminado cualquier posibilidad de que la moral y las buenas costumbres sean consideradas como el objeto de protección y ha optado por el libre desarrollo de la personalidad en calidad de bien jurídico, y dado que éste deriva de la dignidad de la persona humana, resulta que el caso está claro: el libre desarrollo de la personalidad es un bien jurídico indisponible, por lo cual ni siquiera se logran cumplir los requisitos establecidos en la ley para aplicar el consentimiento.

En suma: aunque la víctima firme, grabe en video y lo exprese verbalmente en juicio, ese consentimiento no existe y no puede excluir la respon-

sabilidad. Esto resulta tan claro, que en algunos países la dignidad humana, de la que se deriva el libre desarrollo de la personalidad, es el bien jurídico de mayor relevancia. No la vida, sino la propia dignidad de la persona. Todo lo antes dicho no hubiera sido necesario si el legislador hubiera dejado el texto de la Ley tal y como se encontraba en sus orígenes.

Para concluir quiero señalar cuál es la verdadera vulnerabilidad de esta Ley: el desconocimiento que de la misma tengan los encargados de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico. De ahí la obligación que tienen todas las Procuradurías de Justicia del país de capacitar y profesionalizar a todos los servidores públicos vinculados a la procuración e impartición de justicia. Quiero comentarles que esta labor ya se ha realizado en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pues desde hace más de seis meses el Instituto de Formación Profesional, en coordinación con la Organización Internacional del Trabajo, impartió intensos cursos en materia de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y la Explotación Sexual Comercial Infantil a las Fiscalías de Personas Menores de Edad y Delitos Sexuales. No hay otro camino: hay que cumplir la ley.

ESQUEMAS EXITOSOS EN EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS MENORES DE EDAD DESDE EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Mtro. David Castañeda**

INTRODUCCIÓN

La trata de personas no es un fenómeno reciente. De hecho en el año de 1921 México firmó la primera convención internacional sobre el tema: Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores. Sin embargo, tanto la amplitud como el crecimiento del tema han logrado que se encuentre en al menos otras 14 convenciones internacionales, cinco protocolos adicionales, un convenio internacional y un sinnúmero de recomendaciones diplomáticas.

El esfuerzo por encontrar una definición que pudiera reunir la voluntad de los Estados-Nación para la cooperación internacional encuentra verificativo en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (en adelante Protocolo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en el año 2001 y que define a la trata de personas como:

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

* Programa de Apoyo a Refugios para Víctimas de Trata de Personas en México (PROTEJA-USAID).

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.

Para su mejor comprensión, la definición se divide en componentes fundamentales:

- a) *La actividad* a través de la cual inicia el delito de trata: "... captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas..."¹
- b) Los *medios* por los cuales se "somete la voluntad de la víctima o se vicia la voluntad de la misma: [...] 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..."²
- c) *El propósito o fin con el cual la persona es tratada*: "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"

Podríamos acotar que la trata de personas se entiende como: el conjunto de acciones para someter la voluntad del explotado, a través del abuso de poder o de la situación de vulnerabilidad ajena, a fin de lucrar (en metálico o especie) con la violación de sus derechos en beneficio de uno o más explotadores.

Es importante hacer notar que, aunque el Protocolo hace referencia a toda persona, su título hace una acotación: *especialmente mujeres y niños*. Dicha observación no es fortuita, la mayoría de las formas de trata tienen como objeto la victimización de menores de edad y mujeres.

¹ Nótese que cuando el Protocolo de Palermo incluye palabras como: captación y transporte, nos aclara que el delito de trata existe aún cuando no se haya explotado a la persona. Es decir, desde la captación o transporte con la intención o finalidad de explotarla ya existe el delito.

² Comprender el consentimiento dentro del marco de trata de personas es fundamental. En casi todas las víctimas de trata existe el consentimiento de ser explotadas; aún así, sólo será delito cuando hablemos de que dicho consentimiento está viciado; es decir, que obedece a una situación de vulnerabilidad o de amenaza. La diferencia es fundamental en el campo, puesto que distingue de un problema de condiciones laborales a otro de delincuencia organizada. Esta particularidad también distingue la explotación como crimen y como fenómeno social. Para el caso de personas menores de edad, el mismo Protocolo aclara que su consentimiento es irrelevante.

Las principales formas o tipos de trata son: trata con fines de explotación laboral, trata con fines de explotación sexual, trata con fines de explotación militar, trata para servidumbre, prácticas esclavistas, esclavitud clásica y extracción de órganos.

Por otra parte, la definición incluye la expresión *como mínimo*, es decir, que aunque hace mención de algunos tipos no se limita a éstos, sino a cualquier tipo de explotación que cumpla con las actividades, medios y fines enunciados.

Las formas más comunes y que generan mayor lucro en los círculos de delincuencia organizada son la explotación laboral y la sexual. En éstas encontramos que las víctimas más vulnerables y desprotegidas son las personas menores de edad. Para el caso de México, en específico, ambas generan una necesidad apremiante de diálogo con sus vecinos del Norte y del Sur.

La trata de niños, niñas y adolescentes (TNNA) es un tema emergente en la agenda internacional al apenas encontrarse tipificado y validado dentro de un instrumento internacional en la presente década. Aun así, tiene características de tipo global y un nexo muy cercano a la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT). El reciente interés que este fenómeno ha generado, tanto en gobiernos como en investigadores, está relacionado con que difícilmente puede ser diagnosticado o erradicado por los instrumentos tradicionales; lo aberrante que implica la idea del uso de niños como objeto de explotación sexual, y que representa uno de los negocios ilícitos de mayor lucro en el mundo.

La trata es un problema complejo y, a pesar del interés que ha mostrado México, existe un vacío importante en lo referente a marcos integrales de acción que orienten, desde los derechos humanos, las acciones de las instancias gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad en general. En tanto no iniciemos el proceso de diálogo para la construcción de marcos de acción, el fenómeno de la trata de personas seguirá creciendo a pasos gigantados.

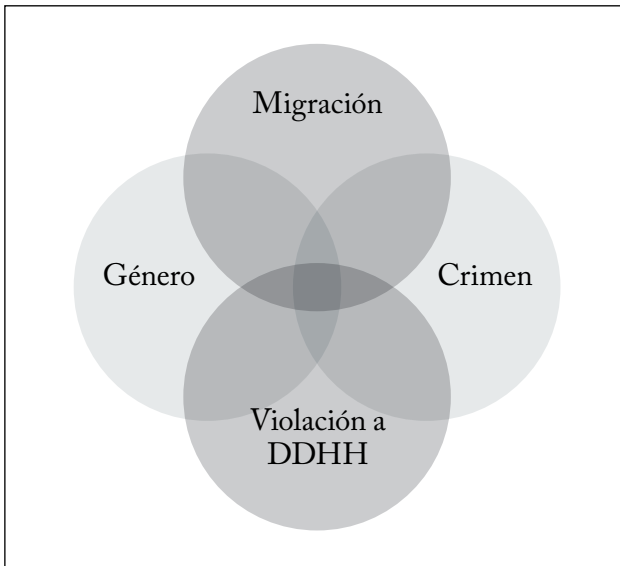
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El primer principio fundamental para comprender el fenómeno de la trata de personas es que existe como un fenómeno complejo. Esto implica que su comprensión dependerá de los enfoques a partir de los cuales nos aproximemos al fenómeno. Por ejemplo, supongamos que nos encontramos frente a un burdel en el que exista trata con fines de explotación

sexual. Podríamos observar que existe un fuerte componente de género al establecerse, en la mayoría de los casos, relaciones de explotación *varón-mujer* y no a la inversa. Sin embargo, no significa que en este mismo local no exista crimen organizado, o tal vez sea parte de un fenómeno relacionado con migración indocumentada o tráfico; además de ser una violación a los derechos humanos.

Todas estas percepciones coexisten y tienen dinámicas simultáneas. Por lo que intentar comprender cabalmente el fenómeno de la trata de personas implica, por fuerza, tener noción de varias disciplinas que resultan innegables cuando nos encontramos frente a las víctimas.

Esta comprensión de la complejidad de la trata salta a la vista en el momento en que se crean los modelos de intervención. Cualquier modelo de intervención resulta incompleto si no es incluyente de un mínimo de perspectivas. Es decir, la trata de personas no puede ser sólo un problema de género, o de migración, o de delincuencia organizada, etcétera.



Podemos encontrar ejemplos de esta complejidad incluso a nivel de tratados internacionales, tal es el caso de otros tratados internacionales que se relacionan con tipos de trata de personas. Puntualmente podríamos mencionar el fenómeno de la explotación sexual.

Además de la definición de trata que se presentó con anterioridad, existen otras definiciones específicas para el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual, también llamada Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA)³ o bien denominada Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI).⁴ Fue definida en la Declaración de Estocolmo por la Comunidad de Naciones como:

[...] una violación fundamental de los derechos del niño. Ésta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud.

Esta definición es la piedra angular sobre la cual el resto de las convenciones internacionales basarán su definición de ESCNNA. Es importante resaltar tres elementos fundamentales de ésta:

1. Queda tipificada como “una violación fundamental a los derechos del niño”.
2. Incluye un intercambio mercantil o remuneración donde la mercancía implica la cosificación de la persona y sus derechos.
3. Es un delito contra la infancia,⁵ que puede implicar trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud.

Estos elementos a su vez serán retomados por los subsecuentes convenios especializados en el tema.

³ Algunos autores hacen una distinción entre ESCI y TNNAES. La distinción más generalizada se encuentra en la definición de trata, que incluye como requisito el traslado. Este traslado implicaría el desarraigo social, como un elemento forzoso, mientras que la ESCI puede ser ejecutada por la familia misma en el hogar.

⁴ El uso de ambos términos es indistinto, recientemente el UNICEF y otros organismos internacionales han llamado a utilizar ESCNNA para hacer extensiva la inclusión y permitir una mejor diferenciación entre niños y adolescentes.

⁵ Es un antecedente fundamental del principio de *interés supremo del niño* —del cual hablaremos más adelante— que se tipifique como delito contra la infancia. La trata, el turismo sexual y la explotación en ocasiones son confundidas como delitos contra el Estado, contra la familia o como “faltas a la moral”; sin embargo, es criticable que el uso de *interés superior del niño* esté dictado en lo general a través de un convenio internacional en vez de particularizar el caso.

De esta forma, tanto el primero como el segundo puntos quedan asentados en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (A/RES/54/263).⁶ Además, en el Convenio 182 (2000) de la Organización Internacional del Trabajo queda definido como una forma moderna de esclavitud. Para efectos de estos convenios “infante” se refiere a toda aquella persona menor de 18 años. Éste, por supuesto, es incluyente tanto de niños y niñas como de adolescentes (NNA). Más adelante se profundizará en éstos y otros acuerdos.

En conclusión la trata de personas es un fenómeno complejo. Además de las diferencias conceptuales encontramos también concordancias que son la base sobre la cual se deben construir las acciones de intervención.

Una de las concordancias fundamentales es que la trata representa una violación a los derechos humanos y justamente es lo que hace que este marco sea el más capaz de aglutinar las distintas perspectivas. Esto tiene fundamento también en el propio Protocolo al mencionar que este fenómeno debe ser considerado como un delito grave contra la víctima. Es decir, que las acciones deben estar centradas en la violación/garantía de derechos de las víctimas, por encima de cualquier perspectiva.

DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Dado que hablamos de un negocio ilícito, la comunidad internacional ha encontrado dificultades en estimar o publicar cifras confiables. Esto dificulta el seguimiento de la problemática y hace confusos los datos entre una y otra organización. Por otro lado, la dinámica de la explotación implica una importante rotación. Esto es, por un lado las niñas-adolescentes van siendo reemplazadas por otras más jóvenes y muchas de éstas alcanzan su mayoría de edad, por lo que pierden la protección del Estado como garante.

El UNICEF estima que existen alrededor de 1.8 millones de niños en el mundo que son víctimas de explotación sexual. De la misma manera, estima que cada año un millón más pasan a engrosar las filas de las víctimas de este flagelo.

⁶ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, Estocolmo, Asamblea General de la ONU, 25 de mayo de 2000. [Se acordó luego de la Declaración de Estocolmo.]

En otro estudio el UNICEF calcula que hay dos millones de niñas, de entre cinco y 15 años, que han sido incorporadas al comercio sexual. Además de cuatro millones que cada año son vendidas para fines de matrimonio, esclavitud o prostitución

Adicionalmente, el Departamento de Estado norteamericano⁷ calcula que al menos 800 mil personas son víctimas de trata transnacional en el mundo, cifra que no incluye a las víctimas tratadas en el interior de su país. Asimismo, considera que 80 % de estas víctimas son del sexo femenino y más de 50 % son personas menores de edad. En otro estudio apunta que alrededor de 97 % de los países del mundo tienen presencia de trata para fines sexuales.

En América Latina y el Caribe, gran parte de la trata *visible* es dirigida por el turismo en hoteles de costa y grandes ciudades. Lo anterior sucede para llenar una demanda externa y porque la persona menor de edad es fácil de explotar. Algunos de estos niños son utilizados para cruzar la frontera con droga, ya que si son descubiertos, no serán penalizados; y si no los descubren brindarán a sus explotadores el beneficio de la droga y la explotación.

Estos datos evidencian situaciones de discriminación y de vulnerabilidad en la infancia. Estos elementos se encontrarán en el centro del problema de la trata; por tanto no marco un fenómeno agudo sino uno creciente, crónico y sostenido.

DIMENSIÓN NACIONAL

Es sorprendente el poco desarrollo de investigaciones en México al respecto. Esta falta de información resulta más llamativa cuando se toma en cuenta el alto nivel de atención que el tema merece por parte de otros gobiernos. Por ejemplo, la Convención de los Derechos de los Niños (CDN) es el tratado internacional con más ratificaciones del mundo. Resulta aún más preocupante cuando la problemática ha sido reiterada y explícitamente marcada al Estado mexicano por organismos internacionales.

Desde la firma de la CDN se han hecho muy pocas investigaciones, en su mayoría de carácter local. En este sentido, se carece de un sistema estadístico de seguimiento a la problemática o de observación de la magnitud del fenómeno. El único estudio de carácter nacional, *Infancia robada*, es el

⁷ Department of State, *Trafficking in Persons Report. USA, 2008. p. 7.*

realizado en el año 2000 por la doctora Elena Azaola, con financiamiento del DIF y el UNICEF.

Dicho estudio, aunque no está específicamente dirigido a hacer un diagnóstico nacional, ofrece una estimación, que la misma autora expone con cautela. Hace una estimación de que 16 mil niños a nivel nacional se encuentran en esta circunstancia. Posteriormente, la Organización Internacional del Trabajo, a través de su Programa de Eliminación de las Peores Formas de Explotación (IPEC, por sus siglas en inglés) y senadores mexicanos, en el 2006, afirman que esta cifra aumentó a 20 mil. Parece, entonces, que en el lapso de cinco años hubo un incremento de 25 %.

Aunque otras regiones como Sudáfrica, Camboya, Vietnam o Ámsterdam son conocidas por sus altos índices en alguna de las formas de trata, la magnitud del problema estadounidense resulta fundamental para México, ya que se trata de la misma región. La posición geoestratégica de México lo ubica, por un lado, como puerta de entrada a Estados Unidos y, por otro, como receptor de la trata y el tráfico centroamericano.

Por citar algunos ejemplos oficiales podríamos mencionar que se han encontrado casos de niñas víctimas de trata llevadas a Miami⁸ para ser explotadas por norteamericanos hasta 20 veces al día. Otro caso famoso es el de 1988 cuando se detectó lo que la CIA denominó “la más grande red de pornografía que jamás hayan visto”⁹ encontrada en Acapulco, que incluía espectáculos en vivo con animales y una distribución mundial de sus producciones. Esta red, según informes oficiales, estaba dirigida por tres estadounidenses.

En México, se han detectado 397 páginas electrónicas con contenido pornográfico infantil, de las cuales 197 son de origen mexicano.¹⁰ Evidentemente, estas páginas tienen una mayor afluencia internacional que local, y una importante cantidad de éstas se encuentran dedicadas a la promoción de servicios de turismo sexual.

Existen importantes limitaciones para dimensionar la problemática, y aún más para dar un valor al mercado de ese giro negro. Aún así, vale dimensionar en dos aspectos. El primero es que una cantidad importante de

⁸ Mattar y Langberg, Conferencia: “Comentarios sobre la Iniciativa de Ley Antitrata de Personas en México”, México, Senado de la República LIX Legislatura, 2005.

⁹ Calcetas, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution, and child pornography*, E/C.4/1997/95, United Nations, 1997, p. 16.

¹⁰ *Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, E/CN.4/2005/78, 2004, p. 16.

la TNNA es de carácter local y por tanto los flujos serán, hasta cierto punto, menores, lo que no significa que sean insignificantes.

Finalmente, cabe decir que todos los organismos internacionales y de investigación revisados, marcan una escalada de la problemática, muchos de estos estudios señalan datos alarmantes. Al ser la trata de personas un problema complejo las causas no son lineales ni únicas. Es decir, podríamos encontrar algunos factores de riesgo como el crecimiento de las tecnologías de información, la pobreza, los cambios climáticos drásticos, los conflictos bélicos y el crecimiento de una lógica de mercado para las relaciones humanas y globales. Sin embargo, la existencia de alguno o varios de estos factores de riesgo no arroja en automático víctimas de trata, sino que requiere de un proceso complejo. A continuación revisaremos algunas de las causas que generan esta problemática.

CAUSAS Y CONSECUENCIAS

La revisión de esta problemática quedaría incompleta sin una breve revisión de las causas y consecuencias. Es fácil observar que en la mayor parte de las causas y de las consecuencias se encuentran temas medulares de las agendas internacionales, debido a que una de las características de este fenómeno es que está vinculado con aquellos elementos, propios de nuestra época, que fortalecen una de las características fundamentales del fenómeno de la trata: el desarraigo o exclusión social. Algunos ejemplos de estos elementos son: el desarrollo de las tecnologías de comunicación, que facilitan la trata; el anonimato que ofrecen las grandes urbes; el albergue de la impunidad por corrupción; el avance de la globalización y fenómenos como la lógica de mercado, la falta de desarrollo local, la exclusión, por mencionar algunos.

Aún así, es importante recalcar que no hay una sola causa de la TNNA; parece haber un consenso generalizado respecto de que el fenómeno es multicausal. En cierto sentido esto ha dado pie a una desalentadora cantidad de mitos y estigmas que se crean alrededor de este problema. Algunos de estos mitos tienen ciertos tintes de realidad; sin embargo, otros parten de supuestos que dañan más a la víctima, en especial aquellos que terminan por hacer responsables a las personas menores de edad o a su familia, eximiendo al Estado o a la comunidad internacional de responsabilidades. Por ejemplo, un mito común sobre las causas de la trata es que “los niños son pobres y lo hacen por necesidad”. Detrás de esta frase se esconden tres errores: el pri-

mero es que la problemática no está necesariamente relacionada con la pobreza; el segundo, es que pareciera que los niños “eligieran” la explotación; sin embargo, en todos los casos son obligados.¹¹ Un tercer error es que se exige de responsabilidad al Estado y a la sociedad en general. Una frase congruente con las garantías de los derechos de los niños sería: “Al niño se le ha privado de la garantía de necesidades básicas y oportunidades lo que lo ha colocado en una situación de vulnerabilidad frente a los explotadores”.¹²

Dado que el objetivo de este documento no es agotar la discusión sobre las causas, retomaremos sólo tres de las perspectivas más relevantes que explican las raíces del problema: pobreza infantil, marco legal y perspectiva de género.

POBREZA INFANTIL

Existe una gran polémica sobre la definición de pobreza en general, más aún en lo referente a los infantes. El reto es aún mayor cuando nos referimos a la medición de la pobreza infantil.

Tradicionalmente, han existido cuatro mediciones de pobreza infantil comunes en casi todos los organismos internacionales y estatales: pobreza absoluta y relativa (también llamadas “aproximaciones monetarias”); aquellas basadas en el vacío de satisfacción a ciertas necesidades básicas (también conocidas como modelo Bristol), y aquellas que vinculan una característica que relevan la condición de vida de una persona sobre la de otra.¹³ La pobreza absoluta se refiere a todas aquellas personas menores de edad, hijos de una familia con un ingreso por debajo de la línea absoluta de pobreza, generalmente alrededor de dos dólares diarios.

A. Pobreza relativa. Todas aquellas personas menores de edad que vivan en casas cuyo ingreso familiar no cubra *ciertos* estándares de vida *relativos* al país donde radican, en general son: alimentación, salud, educación, etcétera.¹⁴

¹¹ Si no es por el abuso de poder y autoridad, la coerción corre por parte del abuso a la situación de vulnerabilidad del NNA.

¹² Se ahondará más adelante en este marco de los derechos humanos.

¹³ Alberto Minujin, *et.al.*, “*Children living in poverty. A review of child poverty definitions, measurements and policies*”, presentación para la Conferencia de la UNICEF: “Children & poverty: global context, local situations”, Nueva York, New School University, abril de 2005, pp. 7-12.

¹⁴ *Idem.*

- B. Necesidades básicas y capacidades. Contemplado como el conjunto de necesidades y herramientas que cada agencia considera *elemental* para el desarrollo.
- C. Pobreza y algunas características especiales. Es la medición que une generalmente la pobreza —en el sentido monetario— con alguna condición de vulnerabilidad elegida por la agencia u organismo internacional; generalmente: derechos humanos, género, equidad, etcétera.

Sin embargo, muy recientemente la tendencia internacional en la escena mundial ha colocado el término exclusión¹⁵ como una forma más amplia de medir y entender la pobreza. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo define como “una falta de reconocimiento de derechos básicos o, cuando existe el reconocimiento, una falta de acceso a sistemas políticos y legales necesarios para hacer esos derechos realidad”. El Informe sobre el Estado de la Niñez Mundial 2006 del UNICEF define exclusión infantil en tres indicadores:

- Relatividad. Aquella exclusión que puede ser juzgada por comparar la circunstancia de ciertos individuos, grupos y comunidades en relación con otros en el mismo tiempo y espacio.
- Agencia. Personas que son excluidas de la acción de algún agente fundamental para la garantía de sus derechos (la acción del Estado, por ejemplo).
- Dinámica. La exclusión puede estar basada en un bloqueo de su desarrollo futuro, no sólo en las actuales circunstancias.¹⁶

Aunque es motivo para otro artículo, la TNNA puede ser vista como la exclusión de la sociedad de garantías de una persona menor de edad —con la obligada pérdida de su red de apoyo— para encontrar una nueva red de apoyo en una sociedad de explotación. La exclusión, entonces, es el fenómeno que *transporta* a la persona menor de edad de la protección a la explotación.

¹⁵ *Ibid.* p. 12; Peter Saunders, “Can social exclusion provide a new framework for measuring poverty?”, presentado en el Policy Forum on Measuring Social Inclusion and Exclusion Dilemmas and Directions, en *SPRC Discussion Paper*, núm. 127, octubre de 2003.

¹⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *The state of the World's Children 2006. Excluded and Invisible*, Nueva York, ONU, 2005, p. 7.

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

En materia de recomendaciones internacionales encontramos tres fundamentales que persisten en casi cualquier lugar geográfico donde haya intervención contra la trata de personas enfocado a la erradicación de fondo de dicho fenómeno:

1. Generación de conocimiento sobre el estado de los derechos en grupos en riesgo (mujeres, infancia, pueblos indígenas) y los vacíos en los mecanismos de protección. Esto permite analizar los factores que son las causas de fondo que hacen que exista la TNNA y resulta también el primer paso de cualquier intervención. En un segundo momento, el monitoreo del estado de los derechos de la infancia puede dar un gran mapa para articular acciones efectivas.
2. La implementación de *Task Forces* (fuerzas de tarea) frente a los comités. La conformación de grupos interinstitucionales que estén orientados a la tarea. Es decir grupos cuya finalidad sea el rescate y la protección de víctimas rescatadas. Lo cual implica la articulación de la sociedad civil con instituciones dedicadas a la administración de justicia y otras de salud.
3. La participación ciudadana como pieza clave e indispensable en la detección, protección, prevención, exigibilidad y vigilancia. Si bien podríamos contar con políticas y grupos de protección a víctimas difícilmente tendremos suficientes casos detectados. La participación ciudadana debe de ser prioritaria para la prevención y detección.

En conclusión, la aplicación de esquemas exitosos en el combate a la trata de personas menores de edad, desde el marco de los derechos humanos en México, debería contemplar como mínimo:

- El cambio en la representación social de la infancia y el trabajo con nuevas masculinidades a fin de buscar mejores equilibrios en el poder.
- La prevención de factores que hacen más vulnerables a ciertos grupos de niños, niñas y adolescentes. Principalmente la falta de redes de apoyo comunitarias.
- La sanción efectiva que empodere la denuncia de la población y que enfrente dos de los factores propiciatorios fundamentales en la trata: el anonimato y la impunidad.
- La atención oportuna, directa y holística que proteja la integralidad de los derechos de las víctimas o quienes están en alto riesgo.

HACIA UN ENCUENTRO ENTRE EL MUNDO DE LO JURÍDICO Y EL MUNDO DE LO COTIDIANO

*Dra. Elena Azaola**

Pocos temas en el mundo han suscitado el nivel de consenso que tiene la explotación sexual de niños que es una de las modalidades de la trata. Particularmente me voy a referir a esta modalidad, sin perder de vista que la trata es un fenómeno mucho más amplio. Tan amplio como que no debemos pasar por alto que hoy en día se calcula que en el mundo existen aproximadamente 30 millones de seres humanos viviendo en condiciones de esclavitud.¹

Decía que muy pocos temas han suscitado este nivel de consenso. En torno a él ha habido congresos, tratados, convenios, leyes, protocolos, reuniones —la de hoy es una más—. Y uno reflexiona ¿todo esto qué cambios ha traído? ¿Qué cambios ha producido en la vida de las personas que han caído en manos de los tratantes? Y lo digo, sobre todo, con relación a las víctimas ya que, como antropóloga, mi manera de aproximarme al fenómeno ha sido escuchando lo que ellas, principalmente los niños y las niñas, tienen que decir.² Así que cada vez que pongo en contraste las historias de estos niños —las situaciones que les ha tocado enfrentar, lo que ellos dicen y la manera como describen su realidad— con el mundo jurídico, no puede uno sino sentir desilusión. Uno constata que se trata de un fenómeno que hunde sus raíces en fuerzas muy poderosas, en motores que, nos guste o no,

* Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de Antropología Social (CIESAS).

¹ Kevin Bales, *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*, University of California Press, 1999.

² Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*, UNICEF-DIF-CIESAS, México, 2000; E. Azaola y Richard J. Estes, *La infancia como mercancía sexual. México, Canadá, Estados Unidos*, México, Siglo XXI-CIESAS, 2003.

son capaces de mover al mundo en una u otra dirección. Lo que quiero decir es que no podemos pasar por alto que se trata de un fenómeno fuertemente vinculado con el poder, con el dinero, con la transgresión y con la sexualidad. Ni más ni menos.

Intentar visualizar las fuerzas que mueven este fenómeno no pretende, desde luego, justificarlo, ya que nada justifica que los seres más vulnerables —70 % de las personas que están en situación de la trata³ son mujeres y niños— queden a expensas de dichas fuerzas. Pero si sabemos lo que hay detrás de este fenómeno, entenderemos mejor las dificultades que supone combatirlo, a pesar de que se hayan expedido tantas leyes y tratados.

Sin embargo, a pesar de que existe esta dificultad para vincular el mundo del derecho con el de la vida cotidiana, el tema merece una segunda reflexión y plantearse la pregunta de, ¿cómo podríamos acortar las distancias entre estos dos mundos?

El maestro Farah decía que este fenómeno no solamente ocurre en la clandestinidad, en la oscuridad, sino también en las plazas públicas y a la luz del día. Están a la vista, en el centro de la ciudad de México, a un lado de una de las plazas más importantes, en una de las ciudades más grandes del mundo. Es como si, al recorrer cinco calles cerca de esa plaza, uno se introdujera en un túnel del tiempo y retrocediera cinco siglos.

Es decir, cuando uno examina la situación de las mujeres y las niñas que están siendo explotadas sexualmente en esas calles, uno no puede dejar de preguntarse si lo que observa es el resultado de una especie de ausencia de Estado. Hay ahí, de nueva cuenta, una distancia enorme, infranqueable, entre las normas y la realidad social.⁴

³ De acuerdo con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños aprobado por las Naciones Unidas en 2003, “por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, 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 para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

⁴ Al respecto véase el *Informe Especial sobre la Situación del Comercio Sexual Infantil en el Distrito Federal* que elaboró la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2006, accesible en la página electrónica de la CDHDF.

La única manera en que podríamos construir puentes, acortar las distancias, intentar asimilar el lenguaje del derecho en la vida cotidiana, podría ser, por ejemplo, a través de la puesta en práctica de leyes como la reciente Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, promulgada en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de noviembre de 2007. Sin embargo, no debemos olvidar que, hasta ahora, las leyes emitidas para hacer frente a este fenómeno no han surtido efecto. Qué bueno que hoy tenemos esta Ley, pero no basta, no es suficiente.

Tenemos que asegurarnos de que esta Ley descienda y aterrice para modificar la realidad cotidiana de los niños y niñas explotados sexualmente.

¿Qué políticas tenemos que diseñar para que la idea de que la dignidad es inalienable impregne a la sociedad y sea una guía de conducta tanto para autoridades como para ciudadanos? Porque no podemos olvidar que la impunidad existe con relación a éste y otros fenómenos. Lo que explica que exista esa impunidad es la enorme complicidad que significa la indiferencia social. El hecho de que termine por parecernos natural lo que no lo es, que no nos repugne ni nos indigne, y seamos incapaces de denunciar, como ciudadanos, lo que ocurre en nuestro entorno y que afecta a los más débiles.

Además de la complicidad social debido a la indiferencia, están de por medio, como ya dije, intereses económicos muy poderosos y complicidades de las autoridades: inspectores, delegados, policías, jueces y Ministerios Públicos; e incluye a abogados y dueños de hoteles y bares. Como lo señala la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, también llamada Convención de Palermo, la trata no sólo debe tipificar a aquellos que trasladan a las personas contra su voluntad y las explotan, sino también a todos aquellos que, en el trayecto y al final, participan y hacen posible dicha explotación. Es preciso hacer un esfuerzo para poder identificar a todos los actores que forman parte de esa cadena de complicidades, ya que si ésta comienza a romperse por algún lado, ello significará diferencias sustantivas para la vida y la dignidad de muchas personas. Sin embargo, hay que reconocer que todavía no hemos sido capaces de diseñar las políticas que nos permitan identificar a quienes participan en esas cadenas de complicidades.

Habría que reflexionar que, si el bien jurídico que la nueva Ley propone tutelar es la integridad de la persona, su dignidad, su capacidad para elegir libremente y su desarrollo sano —y no como antaño rezaban los códigos, la honra, la moral o las buenas costumbres—, tendríamos que ser congruentes y diseñar las políticas que hagan posible la plena vigencia de estos prin-

cipios en que se inspira la nueva Ley. De esta manera sería posible ir estableciendo una conexión entre la vida cotidiana y el universo discursivo y doctrinario del derecho.

Otra de las cuestiones sustantivas que hay que destacar acerca de esta nueva Ley es que pone las cosas en su lugar y deja muy claro que las personas que han sido víctimas de trata no son ni pueden ser tratadas como delincuentes.

No se trata de que estas personas deban ser vistas y tratadas como víctimas, sino de poder ir más allá de esa acepción del derecho penal del enemigo, del otro, mediante la cual, en este caso, quienes han sido víctimas de la explotación sexual, son vistos como ajenos, extraños, degenerados e irrecuperables. A menudo se piensa que son parte de la industria del sexo porque les gusta estar ahí, porque lo disfrutan. Nada más alejado de la realidad.

Respecto del tema de la migración, del que también se ocupa este Foro, me gustaría destacar la dimensión humana y el drama que a menudo oculta la necesidad de migrar. Cuántas vidas marcadas, cuántas familias escindidas, cuánto dolor humano se esconde detrás de la migración. No puedo olvidar lo que dicen las Naciones Unidas acerca del fenómeno de la migración. Esto es que, en principio, la gran mayoría de las personas permanecería en su lugar de origen —al que lo unen sus afectos, sus ancestros, su identidad y su cultura— si en él encontrara condiciones de vida digna.

En el caso de la migración, también se tendrían que generar políticas que atiendan verdaderamente la realidad cotidiana de las localidades de nuestro país. Que se ocupen, que brinden respuestas al dolor humano de tantas vidas que quedan marcadas por la separación entre padres e hijos, por el abandono en el que quedan las mujeres, los niños y los ancianos. ¿Cómo hacer para que el mundo del derecho y sus principios brinde respuestas a su situación?

Hoy en día ya no hablamos de marginación, sino de exclusión social.⁵ Estamos en un mundo que excluye, que desecha a amplias capas de la población a las que no les brinda la oportunidad de insertarse de manera legal en la sociedad. No les ofrece un empleo, educación o bienestar social, pero sí, en cambio, les brinda amplias oportunidades para insertarse en el mercado informal o en las actividades ilícitas. Éste es uno de los factores que propician la trata y todo tipo de contrabandos. No podemos ignorarlo.

⁵ *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.

Para terminar diría que, si queremos que la nueva Ley sobre la trata se cumpla, lo que tenemos que hacer son políticas sociales para combatir lo que hay por detrás de estos fenómenos. Y lo que está detrás, como he intentado señalar, son las enormes desigualdades, la falta de oportunidades, la distancia infranqueable entre el derecho y la realidad social y la desigualdad entre los géneros.

Niñez Migrante, Trata y Explotación Infantil en México. Temas Emergentes en la Agenda Nacional, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en julio de 2009 en los talleres de GRUPO EDITORIAL ZEURY, S. A. de C. V., Belice núm. 15, col. Olivar de los Padres, C. P. 01080. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje conta de 1,000 ejemplares.