

Palabras de presentación del Diagnóstico Sobre la Situación de Trata de Personas 2019 por parte del Mtro. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

9 de julio de 2019

Estimado Señor Antonino de Leo, Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de Enlace y Partenariado en México

Estimada Mtra. Teresa C. Ulloa Ziaurriz, Directora Regional de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC)

Estimada Mtra. Mónica Salazar Salazar, Directora General de Dignificando el Trabajo A. C.

Estimada Lic. Alejandra Méndez Serrano, Directora del Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C.

Estimadas y estimados integrantes de organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, miembros de la academia, periodistas, amigas y amigos involucrados en el combate a la trata de personas, gracias por asistir esta mañana a la presentación del Diagnóstico sobre la situación de Trata de Personas en México 2019, que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha preparado en los últimos años y hoy damos a conocer con la intención de sumar al conocimiento y su combate integral.

La comercialización de seres humanos con fines de explotación se extiende a través del mundo sin que nuestro país se encuentre exento de ello. En la actualidad la lucha por su erradicación es un objetivo global y los enfoques para su combate han tenido que replantearse ante factores como las crisis económicas, los conflictos armados y la violencia que incrementan la vulnerabilidad de millones de personas que, en búsqueda de una vida digna, seguridad y desarrollo, se convierten un blanco fácil de tratantes y explotadores.

Como ustedes saben, México fue uno de los primeros países en ratificar el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas, en 2003, obligándose con la comunidad internacional a realizar las reformas legislativas necesarias e implementar una política pública integral que, además de la prevención y la sanción, incluyera la atención a víctimas.

Sin embargo, a más de 15 años de este suceso, los esfuerzos dirigidos a conformar una estructura lo suficientemente sólida que permita responder de manera efectiva a los retos que implica combatir este delito complejo y multicausal que se traduce en una serie de violaciones a los derechos humanos, no han sido suficientes.

Una de las mayores limitantes que este Organismo Nacional ha observado en el abordaje de la trata de personas es la falta de estudios, investigaciones y diagnósticos que sean integrales y que permitan conocer la forma en la se presentan en el país. El único diagnóstico presentado por el Gobierno Federal, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se presentó hace cinco años y el análisis estuvo enmarcado en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas abrogada en junio de 2012. Los esfuerzos que se dieron en los siguientes años provinieron de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil quienes analizaron de manera más especializada aspectos de la trata de personas poco visibles, como la relativa a los trabajos forzados.

Esta Comisión Nacional ha buscado contribuir con diversos estudios, entre ellos, el “Diagnóstico Nacional sobre la situación de la Trata de Personas (2014)” y, más recientemente, el “Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la Prevención de la Trata de Personas y la Detección de Posibles Víctimas en Campos Agrícolas” y el libro “Trata de Personas, Un acercamiento a la Realidad Nacional” cuyo objetivo es aportar elementos de análisis para la discusión sobre los retos que implica la erradicación de este delito en México desde las diversas posturas.

Motivaron la elaboración del documento que hoy les presentamos dos convicciones. La primera, que para analizar y evaluar si las estrategias implementadas para erradicar la trata de personas han sido efectivas es indispensable tener información del contexto nacional basada en cifras oficiales comprobables, pero además complementada con otras fuentes que permitan apreciar un panorama más cercano a la realidad. La segunda, que contar con conocimiento sobre la trata de personas y la explotación en sus diversas manifestaciones, permite, tanto a autoridades como a la sociedad, superar apreciaciones parciales y suposiciones sobre los orígenes e implicaciones de esta problemática en las personas y las comunidades, y así enfocarse en las cuestiones urgentes.

Consideramos indispensable que el primer aspecto que este diagnóstico tendría que presentar es la información sobre las víctimas de los delitos en materia de trata de personas. Con los datos que nos brindaron las Procuradurías y Fiscalías Generales, en los ámbitos federal y estatal, hoy sabemos que entre el 15 de junio de 2012 y el 31 de julio de 2017 fueron identificadas, a través del inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación, 5,245 posibles víctimas. Sin embargo, de los datos que obtuvimos a partir de información de los órganos jurisdiccionales, solo se reportan 790 víctimas derivadas de sentencias condenatorias firmes de los delitos en materia de trata de personas.

A lo anterior debemos adicionar que estas víctimas identificadas no solo por el delito de trata de personas sino por alguno de los 26 tipos penales que prevé la Ley General en la materia.

Corroboramos que, en México, al igual que en el ámbito internacional, la trata de personas afecta principalmente a las mujeres. De acuerdo con el último Informe Mundial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2016 y

más recientemente, el 72% de total de las víctimas identificadas por 110 países fueron mujeres. Sin embargo, en nuestro país, este porcentaje es mayor toda vez que las víctimas reportadas por las autoridades encargadas de la procuración de justicia evidencian que las mujeres representan el 85% de las víctimas identificadas por los delitos en materia de trata de personas, mientras que la información otorgada por los Tribunales de Justicia, nos indica que el 95% de las víctimas derivadas de una sentencia condenatoria firme pertenecen a este sexo.

En el ámbito internacional, de acuerdo con el citado Informe Mundial, la explotación sexual continúa siendo el principal fin de la trata de personas, representando el 59%. En México, este porcentaje es del 70% de las víctimas totales. Si se desagrega esta información por sexo, mujeres y niñas representan el 95% de las víctimas de delitos en materia de trata de personas en el ámbito sexual. Por otro lado, si se conjuntan las víctimas de delitos en materia de trata de personas en el ámbito laboral se concluye que estas representan el 17% de las víctimas totales. Al desagregar esta información por sexo, hombres y niños representan el 53% de las víctimas de delitos en materia de trata de personas en el ámbito laboral, las mujeres y niñas el 47%.

En cuanto a la edad de las posibles víctimas identificadas en México, la mayoría son personas adultas al representar el 73%, siendo 27% restante personas menores de 18 años de edad. Esta información contrasta con el análisis que hicimos a partir del monitoreo en prensa escrita de notas periodísticas que refleja que la trata de personas y las diversas modalidades de explotación afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes.

Sobre la nacionalidad de las víctimas identificadas por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, el 84% son mexicanas, lo que demuestra que en México la gran mayoría de los casos se dan dentro de las fronteras. Aún más, de la totalidad de las víctimas mexicanas el 50% fue identificada en la misma entidad de la que es originaria. Si bien se pudo contar con datos de la mayoría de las víctimas sobre su sexo, edad y nacionalidad, destaca que las Procuradurías y Fiscalías Generales no pudieron proporcionar información del 72% de éstas respecto a su pertenencia a algún grupo en condiciones de vulnerabilidad ante los delitos en materia de trata de personas, lo que impide contar con un panorama nacional sobre poblaciones en mayor riesgo.

La información anterior hace referencia a los datos que obtuvimos sobre el perfil de las víctimas. Podrán encontrar en el Diagnóstico datos igualmente reveladores sobre la atención que las autoridades responsables de administrarla han dado y sus capacidades institucionales. Ahora bien, sobre la información que obtuvimos relativa a la procuración e impartición de justicia entre el 15 de junio de 2012 y el 31 de julio de 2017, quisiera destacar aquella que considero es indispensable retomar para presentar un panorama que requiere atención urgente.

El primero es que, con excepción de Yucatán y Durango, todas las autoridades reportaron al menos una investigación, sin embargo, el 70% de las investigaciones

en el ámbito estatal se concentraron en cinco entidades federativas: Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México y Oaxaca. Las Fiscalías o Unidad Especializadas de estos estados reportan el 55% de las víctimas identificadas a nivel nacional.

En cuanto a la impartición de justicia en el periodo comprendido, 29 órganos jurisdiccionales, tanto de competencia estatal como federal, reportaron contar con sentencias emitidas por los delitos en materia de trata de personas. Colima, Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí informaron que no cuentan con sentencia alguna por estos delitos.

Las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia en el ámbito federal y estatal reportaron 2,701 averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas y/o concluidas por los delitos en materia de trata de personas a nivel nacional.

El total de sentencias dictadas reportadas a este Organismo Nacional, en ese mismo periodo fue de 858, de las cuales 296 fueron absolutorias y 562 condenatorias. Tanto para el caso de las averiguaciones previas y carpetas de investigación como para las sentencias, hay que señalar que no son necesariamente por trata de personas en términos del Artículo 10 de la Ley General, sino que pueden corresponder a uno o más de los 26 delitos previstos en el citado ordenamiento. Sin embargo, en ambos casos, tanto en el inicio de las investigaciones como en el caso de las sentencias, la mayoría son por casos relacionados con el ámbito sexual.

Concluimos que es necesario llevar a cabo reflexiones y discusiones inter-organizacionales e interdisciplinarias para analizar si la inexistencia de investigaciones de determinados tipos penales se debe a la ausencia de ciertas conductas delictivas en materia de trata de personas en México, o si, los esfuerzos de procuración de justicia se han focalizado a determinadas formas de explotación. Lo mismo para el caso de las entidades federativas en las que no se reportan casos de trata de personas en relación a aquellas que informa la mayoría de las investigaciones y sentencias.

Se reportan 3,344 personas indiciadas e imputadas a nivel nacional por los delitos en materia de trata de personas. De ellas, el 69% son hombres y el 31% restante mujeres. En este ámbito llama especialmente la calidad de sujeto activo. Si bien las autoridades reportaron en un 46% de las investigaciones la falta de información respecto a este rubro, en 224 averiguaciones previas o carpetas de investigación, se identificó que la persona indiciada o imputada tiene una relación de parentesco por consanguinidad, civil o por afinidad con la víctima, en 127 la participación de la delincuencia organizada, en 80 de servidoras y servidores públicos, y en dos se detectó la participación conjunta de personal del servicio público y una persona con parentesco por afinidad con la víctima. Esta información es sumamente valiosa, por una parte, para definir las acciones de prevención hacia la población ya que los victimarios son en muchos casos personas cercanas, y por otra, para establecer acciones de combate efectivas dirigidas al tipo de delincuencia involucrada en estos delitos.

Conscientes de que limitarnos a brindar información sobre las cifras oficiales relacionadas con los delitos en materia de trata de personas sería desconocer que esta problemática crece gracias a la impunidad y la falta de detección oportuna por parte de las autoridades, consideramos necesario incluir información proveniente de otras fuentes, como son los medios de comunicación, los diagnósticos de la sociedad civil y los informes internacionales.

De esta forma, pudimos cerciorarnos de que existen temas que preocupan profundamente a la sociedad como la trata de personas asociada a la pornografía infantil, la explotación sexual y el denominado “turismo sexual”, pero especialmente, que los medios de comunicación han cubierto de manera constante durante los últimos años prácticamente en todo el país, casos relacionados con trata de personas, haciendo visibles modalidades que no eran reconocidas como los trabajos forzados en el campo y la captación de adolescentes por la delincuencia organizada para la comisión de delitos.

Además, la información obtenida a través de estas fuentes indica que es necesario buscar nuevas líneas de investigación entre la relación que puede existir entre la trata de personas y los casos de feminicidios y desapariciones de personas en el país, así como la necesidad de profundizar en poblaciones que no están siendo visibilizadas como especialmente vulnerables a la trata de personas, como son las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y la comunidad LGTBTTIQ.

La respuesta que las autoridades han dado ante las obligaciones establecidas en los tratados internacionales y la normatividad nacional es también una forma de conocer la situación que guarda la trata de personas en el país, toda vez que la actuación o falta de ésta bajo criterios de debida diligencia tiene implicaciones directas en los niveles de impunidad, corrupción, acceso a las oportunidades en condiciones de igualdad y seguridad para las personas. Derivado de lo anterior, y ante la falta de un mecanismo que evaluara los avances en este rubro, este Organismo Nacional consideró importante conocer el estado que guarda este cumplimiento, para complementar el panorama que los dos primeros capítulos brindan sobre la situación de la trata de personas en México.

Al respecto haré solo mención de algunos de los hallazgos más relevantes.

Las acciones de prevención implementadas por la Administración Pública Federal se circunscriben esencialmente a la difusión de información, dejando de lado aspectos indispensables como el combate a las causas estructurales de la trata de personas y la atención a grupos y comunidades especialmente vulnerables. El incumplimiento relativo a la elaboración de los modelos que combatan estos factores, así como de diagnósticos que permitan identificar a las regiones y localidades con rezagos en la atención a los delitos en materia de trata de personas y la omisión en la implementación de los programas complementarios mandados

por la Ley General ha impedido hacer de la prevención un mecanismo estratégico de los delitos en materia de trata de personas en el país.

Destaca la desatención a un sector de la población para el que la prevención de la trata de personas es esencial: el de las niñas, niños y adolescentes. La Ley General señala claramente la obligación de desarrollar módulos de prevención para los distintos ciclos escolares que deben ser incluidos en el currículum de la educación básica que no fueron elaborados, como tampoco lo fue el mecanismo de coordinación interinstitucional entre las entidades federativas para prevenir la trata de personas en el sector educativo.

Hacemos un llamado para poner en funcionamiento una estrategia para la atención especial a las localidades aisladas y zonas urbanas que hayan sido identificadas con mayor posibilidad de que su población sea víctima de los delitos previstos la Ley General, concentrar los esfuerzos para brindar herramientas de protección a niños, niñas y adolescentes, e identificar, para su fortalecimiento, aquellas acciones que han logrado un impacto local y transversal como, por ejemplo, las implementadas a través del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas por parte de INDESOL e INMUJERES, la adopción de la Línea Nacional contra la Trata de Personas del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, y la promoción del Código de Conducta Nacional para la protección de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de Viajes y Turismo

La formación de las y los servidores públicos es un aspecto indispensable para el combate a la trata de personas. Sin embargo, desde la creación de la Ley General no se ha implementado el Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación, y actualización para la prevención, atención y sanción de los delitos en materia de trata de personas a los que se refiere la Ley General; aun cuando en el periodo de presente Diagnóstico se reportaron algunas acciones en relación con la aprobación de un Programa Nacional de Capacitación éste no se ha consolidado ni ha cubierto las necesidades de las instituciones ni los objetivos en la legislación.

Si bien se han desarrollado herramientas como protocolos y modelos de atención a víctimas no existe una institucionalización de las políticas públicas en materia de trata de personas en el país. La falta de formalización hacia el interior de las propias dependencias y entidades que conforman la Comisión Intersecretarial de los protocolos, modelos y programas que generan y aprueban como órgano colegiado, así como la falta de sociabilización y generación de acciones que obliguen al personal del servicio público a implementarlas, impide que los avances generados perduren en el tiempo, sean exigibles y evaluables, y tengan garantizada una continuidad y permanencia en la institución independientemente de quienes se encuentren en los cargos públicos y su interés en el tema.

Al respecto, se observa como necesario, hacer una revisión de los protocolos elaborados por el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como aquellos realizados en el marco de la Comisión Intersecretarial, toda vez que se ha detectado falta de homologación en los

conceptos y falta de apartados que impliquen acciones de coordinación interinstitucional.

La asistencia y protección a víctimas de los delitos en materia de trata de personas no se encuentra garantizada en el país ni se cuenta con una política pública instalada y accesible a ellas. Las entidades y dependencias de la APF con obligaciones específicas en la Ley General como a la SEGOB, la FGR, SALUD, la SEP, la STPS y la CEAV, no realizaron acciones indispensables para garantizar los derechos de las víctimas de los delitos en materia de trata de personas como: el establecimiento del Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas, la adecuación del Programa de Protección a Víctimas y Testigos, la correcta implementación y evaluación del Modelo de Asistencia y Protección a Víctimas, Ofendidos y Testigos de los delitos en materia de trata de personas y el Protocolo único para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, la estrategia para brindar oportunidades de trabajo a las víctimas, así como aquellas dirigidas a garantizar el derecho a la educación y salud de éstas hasta su rehabilitación y resocialización.

Ante una falta de política pública verificable y evaluable que asegure que las víctimas de trata de personas están siendo protegidas y asistidas por parte de las autoridades encargadas de la atención a víctimas en el país, hacemos especialmente un llamado a la CEAV y sus homólogas en las entidades federativas para implementar acciones urgentes ya que de la información brindada a este Organismo Nacional se observa que no se cuenta con registro sobre la atención continua tanto de las víctimas directas como indirectas lo que hace suponer que se abren los expedientes de cada caso al momento de brindarles la atención de emergencia (médica y psicológica de primer contacto), pero no se tiene un seguimiento posterior y puntual sobre éstos.

Aunado a la falta de una política preventiva y de atención a víctimas en el país, nos encontramos ante un problema grave que es la falta de un sistema homologado para el registro administrativo de las investigaciones por los delitos en materia de trata de personas.

En México no se cuenta con un sistema que brinde información fidedigna en esta materia. Los bancos de datos realizados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública concentran en un solo rubro la información correspondiente a los 26 delitos en materia de trata de personas establecidos en la Ley General. Ante ello, resulta imposible que mediante esta información se pueda contar con un panorama certero sobre la incidencia delictiva de todas las conductas que en el país comprenden los delitos en materia de trata de personas.

Sobre esto tema, queremos destacar que, a julio de 2017, no se había cumplido con la obligación por parte de las dependencias señaladas en la Ley General de implementar un sistema que brinde información fidedigna sobre los delitos en materia de trata de personas en el país. Si bien en 2014, la Secretaría de Gobernación realizó las gestiones para que el software denominado Sistema

Nacional de Información en materia de trata de personas (SINTRA) fuera desarrollado, hasta el último informe de la Comisión Intersecretarial se reportaron avances, pero sin que esta herramienta estuviera en funcionamiento y todas las instituciones involucradas capacitadas y coordinadas.

Esta es solo una parte del panorama que ustedes podrán consultar a profundidad en el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Trata de Personas 2019 que a partir de este momento pueden consultar en línea y del cual estarán recibiendo un resumen ejecutivo al final de este evento.

Estamos en un momento muy importante en el que se puede redefinir un camino ante la elaboración del nuevo Programa Nacional. Se tiene la oportunidad de garantizar, en esta ocasión, que este instrumento cuente con objetivos, medidas de aplicación, indicadores operacionales, para todos los delitos en materia de trata de personas señalados en la Ley General, que establezca mecanismos eficaces de vinculación y coordinación interinstitucional, así como de evaluación que se oriente a la planeación e instrumentación de una Política de Estado y den cuenta de sus resultados. Consideramos que las Recomendaciones que encontrarán en este Diagnóstico pueden apoyar a esta finalidad que es la creación de una política pública integral.

Aunado a esto, en el mes de mayo hicimos llegar a la Dra. Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación, un documento donde recopilamos una serie de propuestas de políticas públicas, a partir de un llamado que hicimos a las organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos, con el propósito de que aportaran su experiencia y conocimientos especializados en el tema, a la construcción del citado Programa Nacional. Varias de las personas que colaboraron en este proyecto se encuentran hoy con nosotros y queremos reiterar nuestro agradecimiento por su confianza y por compromiso. Estamos seguros que el contenido de este documento podrá sumarse a esta tarea que es de todos y a la que esta Comisión Nacional está siempre dispuesta a unir sus esfuerzos y capacidades.

De igual forma, se hace un atento llamado a que al reanudarse las actividades de la Comisión Intersecretarial se defina un programa de trabajo anual e indicadores de cumplimiento, la representación y participación de las dependencias y entidades que la conforman asegurando una intervención integral, bajo una definición y planeación institucional y con la participación de actores clave, teniendo como base las obligaciones establecidas en la Ley General.

El pasado mes de junio se cumplieron 7 años de que se publicara la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos que estableciera las competencias y formas de coordinación entre los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y municipales. Del análisis integral que se realizó a las respuestas de las autoridades federales y locales se observa que es urgente retomar y renovar el compromiso con los derechos humanos de las víctimas de trata

de personas y la comunidad internacional que el Gobierno de México adquirió al ratificar el Protocolo de Palermo, ante la falta de cumplimiento de los aspectos más relevantes que la legislación nacional mandata en materia de prevención, persecución, atención a víctimas y coordinación interinstitucional.

Guiados por el derecho internacional, por nuestra Constitución y la legislación que nos rige, pero especialmente en la convicción de que es el enfoque de derechos humanos el que debe llevarnos hacia la erradicación de la trata de personas y la explotación humana, les invito a seguir sumándonos a los procesos que permitan fortalecer el objetivo común que tenemos y nos reúne, sin importar los enfoques o posturas que tengamos en el tema: una sociedad libre de violencia, de esclavitud y explotación.

Gracias