



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política

XIII Promoción

2020-2023

**Trayectos de política pública y trata de personas. Agenda pública en Ciudad Juárez
durante el periodo 2000-2023**

Tesis para obtener el grado de Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en
Ciencia Política

Presenta:

Cynthia Gutiérrez Landa

Directoras de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Dra. Danay Quintana Nedelcu

Lectoras:

Dra. Jeraldine del Cid Castro

Dra. María Dolores Paris Pombo

Seminario de tesis: Investigación en políticas públicas: análisis y estudios.

Línea de investigación: Análisis, estudios y evaluación de políticas públicas

México, diciembre de 2023

Esta tesis fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y
Tecnología (CONACyT)

Resumen

La trata de personas es un problema público que requiere ser atendido desde la política pública. México, en un esfuerzo por contribuir a la mitigación de este problema, fue uno de los primeros países en ratificar el Protocolo de Palermo en el año 2003 y desde entonces se han promulgado leyes, se han creado fiscalías especializadas o comités interinstitucionales y se implementan diversos protocolos de detección y atención a víctimas. No obstante, la política pública en materia de trata de personas desarrollada en México y con alcance en Ciudad Juárez, no responde a la realidad local y no contribuye a la mitigación del problema en este municipio. En ese sentido, se consideró pertinente desarrollar una investigación orientada a reconstruir la trayectoria de la política pública en las últimas dos décadas, centrando la atención en la agenda pública y delimitación del problema, haciendo uso del enfoque de los *policy studies*, a fin de aproximarse al proceso de la política pública considerando su complejidad y su naturaleza multidimensional.

Palabras clave: Trata de personas, políticas públicas, estudios de políticas, agenda pública.

Abstract

Human trafficking is a public problem prone to be addressed from public policy. Mexico, to contribute to the mitigation of this problem, was one of the first countries to ratify the Palermo Protocol in 2003 and since then laws have been published, specialized prosecutor's offices or inter-institutional committees have been created, and various protocols for detection and attention to victims have been implemented. However, the public policy on human trafficking developed in Mexico and with scope in Ciudad Juárez, does not respond to the local reality and does not contribute to the mitigation of the problem in this municipality. In this sense, it was considered pertinent to develop an investigation aimed at reconstructing the trajectory of public policy in the last two decades, focusing attention on the public agenda and delimitation of the problem, making use of the policy studies approach, in order to examine the public policy process considering its complexity and multidimensional nature.

Key words: Human trafficking, public policies, policy studies, public agenda setting.



Dedicatoria

A mis sobrinas, las Gutiérrez y las López. Recuerden siempre que el esfuerzo que se hace con amor y convicción convierte las oportunidades y los dones en sueños cumplidos.

Agradecimientos

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por la oportunidad de vivir esta maravillosa experiencia y por todas las facilidades ofrecidas en todo momento para que este proyecto profesional llegara a buen término aun considerando el momento tan incierto en que a mis compañeros de generación y a mí nos tocó iniciar este proceso. De igual forma agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por facilitar la beca que me permitió continuar estudiando.

Gracias a los profesores con los que pude compartir aula, aun en la virtualidad, de quienes aprendí infinidad de cosas que serán de suma utilidad en la nueva etapa profesional que estoy iniciando. Agradezco a las coordinadoras de mi seminario, quienes también formaron parte de mi comité de tesis: la Dra. Gloria del Castillo, la Dra. Danay Quintana y la Dra. Jeraldine del Cid; la forma en que comparten su conocimiento y experiencia en clase es una inspiración para mí y su acompañamiento siempre puntual y respetuoso marcó la diferencia en este proceso de investigación. De forma especial agradezco a la Dra. Dolores Paris, cuyas observaciones enriquecieron significativamente este trabajo.

Agradezco a mi familia, por el apoyo y los ánimos, por aguantar pacientemente las ausencias, por dar soporte y apapacho en las crisis.

Mi mayor agradecimiento es para mi compañero de vida, he sido muy feliz de recorrer contigo este camino que hemos elegido y construido. El día de hoy, 20 años y seis tesis después, concluye lo que empezó ese día cuando de la nada te apareciste y te sentaste a mi lado, sólo para decirme que a ti también te gustaba *La mañana debe seguir gris*. Emilio, infinitas gracias.

Índice de contenido

Dedicatoria	iii
Agradecimientos.....	iv
Introducción	8
La trata de personas como problema global.....	9
Dimensiones del problema de la trata en México y Ciudad Juárez	13
Trata de personas como problema de política pública	16
Capítulo I.....	21
Contexto.....	21
1. El auge y declive de los giros negros en Ciudad Juárez: La prohibición y los nichos del contrabando.....	24
1.1. Los giros negros y el origen del crimen organizado en la ciudad	26
2. Maquiladora y crecimiento industrial	30
3. Femicidios, la cúspide de la violencia de género en Ciudad Juárez	31
3.1. Campo algodonnero. El antecedente de la incidencia en las políticas	32
4. Crimen organizado y violencia criminal	36
5. El Estado mexicano frente a la trata.....	39
Capítulo II.....	44
Definiciones alrededor de la trata de personas.....	44
1. Antecedentes del concepto de trata de personas	44
2. Definiciones derivadas del marco normativo para abordar la trata de personas.....	47
2.1. Internacional.....	47
2.2. Nacional	49
2.3. Local.....	51
2.4. Retos del federalismo frente a la atención de un problema público desde lo local.....	52
3. Trata y tráfico de personas	56
4. Crimen organizado	58
5. Prostitución y explotación sexual.....	59
6. Migración irregular	63
Capítulo III.....	67
Marco teórico analítico.....	67
1. Políticas públicas.....	67
2. Establecimiento de la agenda y el problema público	72
3. El papel de los actores en el establecimiento de la agenda.....	79



4. El enfoque narrativo como herramienta para analizar el establecimiento de la agenda y definición del problema público.....	84
Capítulo IV.....	89
Diseño metodológico.....	89
1. Propósito y lógica de la metodología	89
2. Coordenadas metodológicas.....	93
3. Construcción de fuentes de información	93
4. Análisis de la información.....	95
Capítulo V.	100
Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas.....	100
1. Hitos y cambios en la agenda de atención al fenómeno de la trata de personas.	100
2. Eventos focales que transformaron la agenda y la delimitación del problema	112
2.1 Atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos	114
2.2. Lucha frontal contra el crimen organizado	119
2.3. Masacre de villas de Salvacar	120
2.4 Arroyo Navajo.....	122
2.5. Caravanas migrantes	125
2.6. COVID-19	128
3. Actores	132
3.1. Actores no gubernamentales	133
3.2. Actores gubernamentales	137
3.3. Actores internacionales	149
3.4. Cambios en la definición del problema público de la trata de personas	158
Conclusiones y recomendaciones.....	164
Fuentes consultadas.....	169



Índice de figuras

Figura 1: Mapa de las Principales rutas de la trata de personas y ciudades con alta incidencia....	14
Figura 2: Esquema analítico para abordar el proceso de políticas.	71
Figura 3: Identificación de narrativas alrededor de un evento focal	91
Figura 4: Influencia de los marcos interpretativos en la definición del problema público	92
Figura 5: Preguntas guía para el análisis de contenido.	99
Figura 6: Línea de tiempo de la política pública en materia de trata de personas	103
Figura 7: Frecuencia de menciones del tema de trata de personas en medios impresos de 2000 a 2023	112
Figura 8: Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en México de 2000 a 2023	118
Figura 9: Recursos asignados por USAID para actividades relacionadas con el combate a la trata de personas en México. 2005-2022.....	154

Índice de tablas

Tabla 1: Marco normativo en materia de trata de personas.	55
Tabla 2: Diferencias entre tráfico y trata de personas	57
Tabla 3: Cuadro de conceptos	98
Tabla 4: Documentos emitidos por actores no gubernamentales	133
Tabla 5 Documentos emitidos por el gobierno municipal	137
Tabla 6: Documentos emitidos por el gobierno del estado de Chihuahua	139
Tabla 7: Documentos emitidos por el gobierno federal.	142
Tabla 8: Documentos emitidos por organismos autónomos	147
Tabla 9: Documentos emitidos por actores internacionales	150
Tabla 10: Recursos otorgados por USAID para proyectos relacionados con la trata de personas en México. 2005-2022	155

Introducción

La trata de personas es uno de los crímenes que se considera como violación grave a los derechos humanos. Se trata de un fenómeno que tiene presencia a nivel global y atenta contra el desarrollo de las personas y de las comunidades. Suele estar asociado con diversas situaciones como la migración, la pobreza, falta de educación, el narcotráfico, crimen organizado, violencia feminicida.

Se manifiesta a través de múltiples modalidades y componentes, lo cual, dificulta establecer acciones de prevención, combate y reparación que apliquen a todos los casos y que cuenten con resultados eficaces. El Estado como principal promotor de políticas públicas es la entidad responsable de llevar a cabo las acciones necesarias que tiendan hacia la mitigación del problema, así como de establecer mecanismos de colaboración con otros actores.

En México según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se estima que existen entre 50.000 y 500.000 víctimas de trata, que van desde explotación sexual hasta trabajo forzoso, lo cual, ha llevado a este país a ser ubicado entre el 5to y el 3er lugar de incidencia de este delito a nivel mundial. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente que permita dar cifras precisas (CNDH, 2019), lo que a su vez obstaculiza la elaboración de los diagnósticos y la subsecuente toma de decisiones.

En lo referente a Ciudad Juárez, su proximidad con EE. UU. la coloca, al igual que a diversas ciudades fronterizas como una región de progreso económico por lo que experimentan flujos importantes de personas que viajan con la finalidad de mejorar su calidad de vida. Esto la ha convertido en uno de los territorios más dinámicos en términos de “movimientos migratorios internos e internacionales” y hasta la fecha se le considera como “una zona para la trata de personas” (CNDH, 2019).

En México el tema de la trata entró formalmente como parte de la agenda gubernamental en 2003, cuando se ratificó el Protocolo de Palermo, desde entonces se han formulado programas y estrategias de atención que hasta ahora han fallado en mitigar este problema, lo cual, plantea diversas interrogantes sobre las posibles causas a las que se pueden

atribuir dichas fallas. Es por esto que surge la necesidad de investigar no sólo el fenómeno de la trata, sino los procesos de políticas que se han puesto en marcha en distintos contextos.

La trata de personas como problema global

La trata de personas es un delito transnacional que afecta a todos los países del mundo, tanto como países de origen, tránsito y destino. El término *trata de personas* se originó a finales del siglo XX, para referirse a un problema social, cuyo origen se encuentra en la época colonial, con el movimiento de esclavos con fines de servidumbre, o bien, con el tráfico de mujeres y niñas con el propósito de ser utilizadas en el comercio sexual, que a inicios del siglo XIX se definió como *trata de blancas*.

A partir de la identificación de la *trata de blancas* como un problema social, se inició la lucha en contra del fenómeno principalmente por parte del movimiento que buscaba abolir la prostitución, de ahí que uno de los principales antecedentes de la incorporación del tema de la trata en la agenda a nivel internacional fue el Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1949 (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

Fue hasta los años 80 cuando el término *trata de blancas* se reconfiguró y dio paso a la idea del tráfico de personas (*Human Trafficking*), que engloba no sólo a mujeres, sino a todos quienes pueden estar sujetos a la explotación con cualquier finalidad y no sólo para el comercio sexual (Kumar, 2009). No obstante, este concepto que puede traducirse como tráfico humano o tráfico de personas suele confundirse con el delito de tráfico ilícito de migrantes, por lo cual, fue necesario establecer la distinción entre ambos fenómenos y con ello se acuñó el término de trata de personas.

En el año 2000 la Oficina de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado promovió el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también llamado Protocolo de Palermo (UNODC, 2000) y se establece la necesidad de que los gobierno, particularmente los de países considerados como de origen, tránsito y destino, asuman la responsabilidad de prevenir y combatir este crimen.

El problema de la trata de personas representa un reto para su delimitación, pues como fenómeno involucra múltiples elementos que intervienen en él, tales como causas, efectos o factores de riesgo, además de las diversas modalidades en las que el delito se puede presentar, así como los posibles perfiles de las víctimas o de los victimarios. Esta complejidad difícilmente se puede ver reflejada en una sola definición, por lo cual, hasta el momento el único concepto operativo de trata aceptado de manera generalizada es el que proviene del artículo 3º del Protocolo de Palermo (UNODC, 2000):

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

Respecto a la situación de la trata de personas en el mundo, este crimen constituye una violación de los derechos humanos y se considera una forma moderna de esclavitud, las víctimas de la trata de personas sufren abusos físicos, psicológicos, sexuales o son sometidas a condiciones de trabajo forzado y explotación (Ramírez, 2018). Alrededor de 127 países fungen como lugar de origen de la trata, 98 se identificaron como zona de tránsito o traslado de víctimas y 137 eran lugar de destino para la explotación (CNDH, 2009); de ahí la relevancia de que los gobiernos desarrollen políticas orientadas no sólo al combate, sino a la prevención de este crimen.

La trata de personas es un problema global que afecta a millones de personas en todo el mundo. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se estima que cada año alrededor de 2.5 millones de personas son víctimas de la trata de personas (UNODC, 2019) y la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas que son explotadas en la industria del sexo, la servidumbre doméstica, la agricultura, la construcción, la pesca y otros sectores.

En las últimas dos décadas y a partir de la definición del Protocolo de Palermo la trata de personas ha cobrado relevancia dentro de las agendas gubernamentales en todo el mundo,

así como objeto de estudio dentro de las disciplinas relacionadas con las ciencias sociales, particularmente en lo que se refiere a su impacto a nivel social y en la vida de las personas que son víctimas.

Sin embargo, cabe resaltar que el *Protocolo de Palermo* que entró en vigor en 2003, fue desarrollado por la Comisión de Crimen de las Naciones Unidas, la cual es un órgano de aplicación de la ley, por lo tanto, el protocolo antitrata consiste en un instrumento que promueve acciones enmarcadas en las estrategias propuestas por Naciones Unidas dirigidas para el combate y prevención del crimen, persecución de delitos económicos y lavado de dinero, prevención de la violencia y mejoras en la administración de la justicia criminal (Global Rights, 2005).

Lo anterior ha contribuido a construir una representación del fenómeno basada en un discurso legalista, institucional y de persecución del delito como política de seguridad pública (Fuentes, Hernández y Alcay, 2018; Hurtado e Iranzo, 2015). Este tipo de representaciones permean tanto en los trabajos académicos como en la definición de políticas de mitigación del problema y podrían tener influencia en la efectividad de estas.

Fuera de los conceptos dados por el marco legal, se han hecho esfuerzos por delimitar la trata de personas a partir de su relación con diferentes fenómenos, tales como la esclavitud, la guerra, la prostitución o los matrimonios forzados (Villapando, 2011). En épocas más recientes y debido al reconocimiento de más factores que intervienen en la existencia y permanencia del fenómeno de la trata, se hacen intentos por delimitar el concepto a partir de su relación con temas como la seguridad, el género, la migración, la vulnerabilidad y los derechos humanos.

Entre los múltiples problemas públicos asociados con la exclusión y la vulnerabilidad social, la trata de personas es considerado como uno de los que más atenta contra la dignidad humana. La expansión de la trata es el resultado, entre varios factores, de la suma de la creciente movilidad global y las fallas de la política social, que impide que se obtengan los beneficios potenciales de dicha movilidad y propicia escenarios en los que las personas que habitan o transitan por países en desarrollo se enfrentan al riesgo de ser sometidas (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Desde una perspectiva relacionada con la seguridad y la prevención del delito se establece que la trata es una violación del orden público, impulsada por los beneficios económicos y el lucro que genera, ya que la trata es considerada como el delito más lucrativo después del tráfico de drogas y de armas (Cortés, et. al. 2011), delitos con los cuales, cabe mencionar, se le suele relacionar. Esta visión desde la seguridad es la mayormente aceptada y ha impulsado la tipificación del delito en distintos países, así como la creación de marcos normativos para su combate.

La relación con la vulnerabilidad y exclusión como causas estructurales de la trata de personas se desprende de una aproximación a partir del desarrollo humano (Cortés, et. al., 2011), que plantea la importancia de trabajar desde la prevención a través de la garantía de oportunidades, la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal y política de la comunidad, así como examinar el papel que juega la sociedad en el mantenimiento de inequidades sociales que hacen a ciertos grupos más vulnerables.

Las víctimas de trata suelen provenir de los grupos de mayor vulnerabilidad social debido a la desigualdad social y económica, los altos niveles de pobreza multidimensional, la precariedad, el desempleo y mercantilización de los seres humanos (Casillas y Almanza, 2015), lo que se suma a la omisión y la tolerancia por parte del Estado ante estas prácticas, particularmente las que tienen que ver con la explotación sexual.

Desde el género el problema de la trata es principalmente un problema de desigualdad como condición a la que se enfrentan las niñas y las mujeres, quienes conforman la mayor parte de las víctimas a nivel mundial. El feminismo estructural considera que la trata es consecuencia de la subordinación y opresión a la que han sido sometidas las mujeres debido a la división sexual del trabajo y las relaciones de poder existentes (Skrobanek et. al., 1997).

Los traficantes utilizan rutas y redes de tráfico complejas para transportar a las víctimas a través de las fronteras internacionales (UNODC, 2019) y específicamente en el caso de la trata con fines de explotación sexual, los proxenetas utilizan estrategias de enamoramiento, engaño y traslado para reclutar y controlar a las mujeres, convirtiéndolas en esclavas sexuales (Lamas, 2016).

Aunado a lo anterior, hay quienes consideran que la trata de personas es también un subproducto de la globalización y la industrialización que han afectado a sociedades menos desarrolladas en beneficio de las empresas transnacionales, para las cuales, las condiciones de desigualdad facilitan la obtención de mano de obra barata e incluso en condiciones irregulares (Cortés, et. al., 2011).

Uno de los fenómenos con los que más se relaciona la trata de personas es la migración, particularmente cuando se da en forma de desplazamiento forzado, las causas del problema son la inestabilidad política y económica de los países de origen, que dificultan la supervivencia de personas en condiciones de vulnerabilidad, especialmente de las mujeres y los niños (Amiel, 2006). Cuando dichos sujetos se ven obligados a salir de sus lugares de origen, se exponen a ser reclutados o secuestrados para obligarlos a ocuparse en labores riesgosas o impopulares, como el trabajo minero, el servicio doméstico y la prostitución (Amiel, 2006).

La trata de personas se ha definido también desde la perspectiva de los derechos humanos, la cual, la considera esencialmente un problema de violación de derechos, por lo tanto, su erradicación es un objetivo prioritario del Estado y se logrará a través de brindar protección y asistencia a las víctimas, la reparación integral del daño causado, el restablecimiento total de los derechos y la reinserción a la sociedad (Cortés, et. al., 2011; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG, 2015).

Dimensiones del problema de la trata en México y Ciudad Juárez

México debido a su ubicación geográfica es un país donde el fenómeno migratorio se hace presente de manera significativa, esto, sumado a la situación económica desfavorable y la inseguridad que prevalece en gran parte del territorio crean un contexto propicio para que crímenes como la trata de personas tengan lugar.

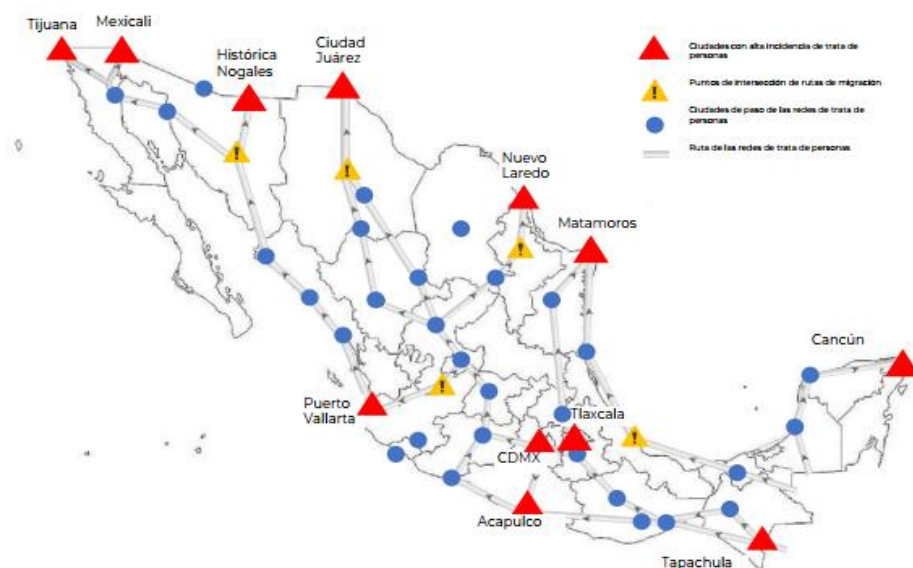
De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, México se identifica como país de origen de la trata y se encuentra entre los primeros 28 países del mundo y el quinto

de América Latina, junto con Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana, aunque las estadísticas al respecto suelen ser poco precisas, algunas estimaciones sugieren que 250 000 personas son víctimas cada año en América Latina (Sotelo, 2016) y 16 000 niños sólo en México (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes, (ECPAT), 2014).

Se han identificado puntos de entrada para las víctimas de la trata hacia México a lo largo de la frontera sur con Guatemala y Belice (LeGoff y Weiss, 2011). Luego, las víctimas son transportadas a través del país siguiendo las rutas establecidas por los narcotraficantes con destino en lugares como la Ciudad de México, Cancún, Acapulco o Puerto Vallarta. Según el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social y Comisión Nacional de Derechos Humanos, mientras que las víctimas que son trasladadas hacia los Estados Unidos pasan por ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo y Matamoros (CEIDAS y CNDH, 2009).

Lantia desarrolló un índice de vulnerabilidad frente a la trata en el que clasifica las 32 entidades federativas a partir de factores como el acceso a la educación, la equidad de género o la condición social prevaleciente en el estado. El estudio posiciona al estado de Chihuahua por encima del promedio nacional tanto en el riesgo de ser origen como en el riesgo de ser destino de la trata para la explotación sexual; en el primer caso ocupa el décimo

Figura 1: Mapa de las Principales rutas de la trata de personas y ciudades con alta incidencia



Fuente: Lantia Intelligence (2018) con información de CEIDAS y CNDH (2009).

lugar con un índice del 50% y en el segundo caso ocupa la sexta posición con un índice del 67% de vulnerabilidad (Lantia Intelligence, 2018).

Por otro lado, el mismo estudio arroja que de 2014 a 2017 se abrieron apenas 20 carpetas de investigación por el delito de trata por cada millón de habitantes en toda la entidad. Esto clasifica a Chihuahua como un estado en un nivel medio de vulnerabilidad y un nivel insuficiente de atención al delito; no obstante, cabe recordar que ante la poca información confiable con la que se cuenta, esta clase de estudios suelen ser meramente ilustrativos.

Un diagnóstico sobre asistencia a víctimas de la OIM (LeGoff y Weiss, 2011) mostró que entre las víctimas a las que la organización ha brindado asistencia en México, la mayoría eran provenientes de países latinoamericanos, alrededor del 80 por ciento eran mujeres, en su mayoría entre las edades de 8 y 22 años, pero con un rango de edad que va desde bebés de unos meses a mujeres de 50 años y el nivel educativo promedio con el que cuentan es de tres años de escolaridad.

Según una investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS y CNDH, 2009) las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México incluyen la pobreza, la falta de educación, la discriminación, la violencia y la corrupción. Por su parte, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha manifestado su preocupación por las víctimas de la trata de personas en México, quienes son sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también para ser contrabandistas (Velasco, 2014).

México ratificó el Protocolo de Palermo en el año 2003 y cuatro años después se tipificó el delito de trata de personas en el Código Penal Federal y se publicó en el Diario Oficial 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 (Diario Oficial de la Federación, 2011). En dicha Ley se establece que la trata de personas es cuando una persona promueve, solicita, ofrece, facilita, consigue, traslada, entrega o recibe, a una persona, por medio de la violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder, para

someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes (DOF, 2011).

La Ley contempla la creación de un programa nacional de prevención a cargo de la comisión intersecretarial que trabajaría de manera coordinada con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), así como los lineamientos generales que deben seguir las entidades gubernamentales responsables de prevenir y erradicar este delito, incluyendo la colaboración entre FEVIMTRA y las fiscalías estatales (DOF, 2011).

Según la ley, la explotación puede incluir la prostitución, la esclavitud sexual, el trabajo forzado, la servidumbre, la mendicidad forzada, la extracción de órganos y otras formas de explotación (Ramírez, 2018); no obstante, aunque se cuenta con un marco legal y del reconocimiento de la existencia del problema de la trata, se cuenta con muy poca información respecto a la incidencia real del fenómeno en el país, incluso se considera que existe una subestimación o *cifra negra* de aproximadamente el 99% de los casos (Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, 2020).

Esta falta de información confiable y de una plataforma neutral para compartir y recopilar estos datos a gran escala, son un obstáculo para comprender la verdadera incidencia de la trata de personas en México. Sumado a esto, la trata de personas con fines de explotación sexual recibe la mayor cantidad de atención, propiciando que otras formas de trata sigan siendo poco investigadas; incluido el trabajo forzoso, la explotación laboral, el tráfico de órganos, la servidumbre doméstica y mendicidad forzada. Dichas situaciones obstaculizan tanto la elaboración de un diagnóstico integral del problema, como el desarrollo de estrategias de atención efectivas.

Trata de personas como problema de política pública

La trata de personas se puede definir como un problema público proclive a ser atendido desde la política pública. México, en un esfuerzo por contribuir a la mitigación de

este crimen, fue uno de los primeros países en ratificar el Protocolo de Palermo en el año 2003 y desde entonces se han promulgado legislaciones como la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF, 2011), se han creado fiscalías especializadas, comisiones o comités interinstitucionales y se implementan diversos protocolos de detección y atención a víctimas.

El objetivo que se perseguía con la formulación del Protocolo de Palermo fue justamente establecer un marco de referencia para que los Estados tipificaran la trata de personas como un delito y pudieran sancionarlo, salvaguardando la seguridad nacional a partir de una política criminal (Fuentes, Banegas y Regules, 2017); no obstante, estas acciones se han caracterizado por la falta de coordinación e institucionalización de políticas públicas, la escasez de información sobre el tema (CNDH, 2019) y la tendencia a abordar el fenómeno desde una perspectiva legalista y punitiva, que deja en segundo término las causas de la trata asociadas a la exclusión o la vulnerabilidad (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Esta forma en la que se han definido y organizado las políticas en torno a la trata de personas obedece en parte a una dimensión de las políticas que supera la cuestión meramente técnica de la toma de decisiones e implementación, situándose en el ámbito político y cambiando la trayectoria que siguen las políticas y los cambios que sufren en el transcurso de su implementación.

En la mayor parte del mundo las respuestas estatales frente a la trata suelen estar determinadas por los discursos imperantes en torno a al fenómeno, en las que prevalece la visión del problema proveniente de actores internacionales y donantes que considera poco los contextos locales en los que tiene lugar (Kempadoo, 2016). Esto sumado a la poca información o evidencias que permitan hacer un diagnóstico más allá de los discursos y narrativas predominantes, trae como resultado una delimitación sesgada del problema y desarrollo de políticas parciales y poco efectivas.

De la misma forma, estos discursos imperantes a partir de los cuales se asocia a la trata principalmente con la explotación sexual, el tráfico de migrantes y el crimen organizado (Kempadoo, 2005), permean hasta la esfera de la toma de decisiones de políticas, propiciando

que se desarrollen modelos de atención basados en la persecución del delito o la erradicación del trabajo sexual e ignorando la complejidad del fenómeno.

En ese sentido, es necesario promover una formulación de políticas basada en la evidencia. Para esto se requiere contar con información suficiente sobre la magnitud del fenómeno, sus causas y los efectos reales que tiene en la vida de las víctimas, de lo contrario, se pueden desarrollar políticas que se supone que mitigarán o reducirán el fenómeno, pero en la práctica, acarrearán efectos negativos para sus beneficiarios directos u otros grupos, como en el caso de las poblaciones migrantes o las trabajadoras sexuales (Danailova-Trainor y Laczko, 2010).

Otro problema asociado con una política mal empleada es lo que se denomina como la industria del rescate, lo cual, se refiere a cómo los sujetos cuyas acciones, programas y proyectos pretenden mejorar las condiciones de vida de la población víctima de trata de personas, desarrollan discursos y prácticas que reproducen la vulnerabilidad, lo que permite que los y las agentes sociales se posicionen como un grupo indispensable, asegurando su propia subsistencia o la obtención de beneficios y recursos (Agustín, 2013).

En este caso, no sólo se trata de desconocimiento y falta de evidencia sobre el fenómeno o una definición incompleta de problema público que se pretende atender, sino que existe una acción por parte de los actores que facilita la reproducción de las condiciones de riesgo y victimización. Dentro de esta práctica, que originalmente fue identificada por la autora como parte de las estrategias de atención a mujeres migrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual en Europa, se consideran acciones provenientes de actores gubernamentales y no gubernamentales, políticos, organizaciones civiles e interventores sociales quienes se benefician de la existencia del fenómeno.

Este tipo de prácticas dentro del campo de los estudios de políticas y según lo planteado por Deborah Stone (2021), pueden ser resultado de la constante confrontación que se da como parte del proceso de la política pública, entre el interés público y los intereses individuales de los actores que participan en la mitigación de un problema público. Dicha situación puede obedecer a que la política pública suele tener un doble objetivo, ya sea

político, o bien, relacionado con lo que se desea lograr al aplicar la política pública (Stone, 2021).

Entre las dificultades a las que se enfrentan los tomadores de decisiones se encuentran la falta de comprensión del fenómeno y su magnitud, tanto México como Ciudad Juárez no se encuentran exentos a esta situación: existen discursos imperantes que determinan la definición del problema y sus posibles soluciones, los cuales no siempre están acordes a la realidad local; hay intervención de actores internacionales que influyen en la centralidad del problema de la trata como tema de agenda pública; y cambios en la política pública asociados a los cambios de administración que obstaculizan la continuidad.

Por otro lado, se ha identificado que la normatividad, el discurso y la instrumentación de la política en materia de trata no están asociados entre sí. Si estos elementos o dimensiones no se relacionan, las decisiones de política no consideran el problema desde su complejidad, entonces se puede decir que la decisión de política no corresponde a la realidad de dicho problema.

De igual forma, no existe la colaboración entre actores, entre niveles gubernamentales o entre dependencias, lo que finalmente se traduce en políticas fallidas que no mitigan el problema público. Se puede entonces afirmar que la política de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en Ciudad Juárez se caracteriza por la desarticulación. Por lo anterior, la pregunta que pretende responder la presente investigación es ¿Qué explica los cambios de la agenda pública y gubernamental en la trayectoria de la política pública para mitigar la trata de personas en Ciudad Juárez de 2000 a 2023, en un contexto caracterizado por la desarticulación entre los actores?

Para dar respuesta a esta pregunta de investigación se trabajó desde el marco teórico y analítico de los *policy studies*, centrando la atención en el establecimiento de la agenda y el problema público, usando como herramientas de análisis el enfoque narrativo y los marcos interpretativos de políticas, considerando de manera transversal las tres dimensiones que conforman el entramado de la política pública: *Polity*, *Politics* y *Policy*.

Con lo anterior se busca validar el argumento hipotético de que los cambios en la agenda pública y gubernamental alrededor del problema de la trata de personas se derivan de eventos focales que han reorganizado la agenda a favor de problemas que se consideran prioritarios, donde la trata sólo es un elemento secundario. Mientras la desarticulación se debe a que los diferentes actores que intervienen en el proceso de construcción de agenda definen el problema de manera distinta, siguiendo sus agendas individuales que no persiguen la mitigación del problema de la trata desde la colaboración.

El objetivo del trabajo consistió en reconstruir la trayectoria de la política pública, centrando la atención en la definición del problema público de la trata a nivel local, a partir de la perspectiva de los diferentes actores políticos y sociales involucrados en su mitigación, a fin de identificar los factores que han contribuido a la desarticulación en la atención del problema como parte de la agenda gubernamental. Para lograr esto, se trabajó desde una perspectiva cualitativa y se realizó un análisis de contenido a notas periodísticas y documentos de política, a través de lo cual, se logró identificar eventos focales, actores, narrativas y marcos interpretativos para finalmente conformar la trayectoria de políticas.

Los hallazgos se presentan a través de un mapeo de actores clave y dos líneas de tiempo que sintetizan la trayectoria que ha seguido la política pública en materia de trata de personas de los últimos 23 años. La primera línea, organizada por tipo de actor y dividida por periodos gubernamentales; la segunda, organizada alrededor de seis eventos focales que determinaron el establecimiento de la agenda y dividida en las tres dimensiones de la política pública. Dentro de los alcances y límites de esta investigación se espera que dichos hallazgos contribuyan a la comprensión del proceso de las políticas en materia de trata a nivel local, aportando la riqueza teórica y metodológica y analítica del enfoque de los *policy studies*.

El texto se compone de seis apartados principales. En el primer apartado se plantea el contexto dentro del que se desarrolló el problema de la trata de personas en Ciudad Juárez; en el siguiente capítulo se hace una delimitación tanto conceptual como normativa de la trata y los fenómenos con los que esta se relaciona; el tercer apartado consiste en el marco teórico y analítico de los estudios de política pública; el cuarto capítulo corresponde al marco metodológico; posteriormente se abordan los hallazgos de la investigación; finalmente, se presentan algunas consideraciones finales y recomendaciones.

Capítulo I.

Contexto.

Ciudad Juárez es un municipio del estado de Chihuahua ubicado en la zona central de la franja fronteriza México-Estados Unidos, se tiene identificado a nivel nacional y regional como un lugar en el que se han prestado las condiciones de origen para la trata de personas. Además, por su carácter geográfico, es un espacio activo del fenómeno de la movilidad humana, lo cual se presta a condiciones de destino y tránsito para personas en movilidad que también son vulnerables a la trata en distintas maneras; no obstante, la trata no es un fenómeno necesariamente vinculado a la migración, presentándose, en diversas formas con poblaciones residentes, como se discutirá más adelante.

El presente capítulo tiene por objetivo exponer el contexto en el que se presenta el problema público de la trata de personas en Ciudad Juárez, para lo cual, se abordan fenómenos y hechos trascendentales que han dotado a la ciudad de características que la hacen un espacio propicio para que dicho problema prevalezca. Para entender cómo ha tomado forma dicho contexto, se puntualizan los siguientes eventos: la prohibición y sus consecuencias para la ciudad, el trabajo sexual y la zona de tolerancia, el auge de la industria maquiladora, el incremento de feminicidios desde la década de los 90, así como el crecimiento y evolución del crimen organizado.

Juárez cuenta con una historia ligada a la migración, en años recientes este fenómeno se complejizó con el arribo flujos migratorios mixtos, que abarcan a migrantes laborales nacionales e internacionales, deportados, entre otros (Dena, 2018a). De la misma forma, la ciudad cuenta con una historia de violencia con base en género que se acentuó en las dos últimas décadas del siglo XX, ambos elementos podrían estar asociados con la existencia de un mayor riesgo de incidencia del fenómeno de la trata.

Históricamente el Estado de Chihuahua ha mantenido índices de vulnerabilidad y características que lo hacen proclive al fenómeno de la trata, en particular Ciudad Juárez cuenta con elementos característicos en lo social, económico e incluso en lo cultural, que lo hace un espacio único en su clase y un caldo de cultivo para la trata como actividad que se

hace presente dentro del nicho de los llamados *giros negros*. Ciudad Juárez no solo es una coordenada socioespacial para un estudio de caso, sino que se trata de un espacio fronterizo único que constituye la tormenta perfecta para significativos problemas sociales que atentan contra el interés público (Payan, 2011).

Desde el siglo XX, Ciudad Juárez se convirtió en un importante laboratorio social en los campos políticos y económicos, ya que se ha utilizado para experimentar a manera de prueba y error la toma de decisiones y la puesta en marcha de políticas y programas en temas de seguridad fronteriza, migración, crimen organizado o grupos vulnerables, ya sea desde lo federal o lo estatal. Entre los ejemplos más representativos se encuentra el Operativo Conjunto Chihuahua y Todos Somos Juárez durante la lucha frontal contra el crimen organizado de 2007 a 2012, o en años recientes la Plataforma Centinela como estrategia de atención ante la emergencias migratorias y humanitarias.

En la esfera económica de forma abierta y aleatoria en Juárez se han empleado nuevos modelos de desarrollo, que a la larga transformaron el territorio en una “Ciudad Maquila”, altamente dependiente de la inversión extranjera directa, del sector manufacturero y de servicios; por una parte esto amplió y diversificó los mercados laborales, mientras que, por otra parte, contribuyó a precarizar otras condiciones de vida relacionadas con la violencia, vivienda, transporte, crimen organizado e inseguridad (Velázquez, 2011).

Cabe señalar que, en México ante el incremento en los índices de inseguridad e impunidad en diversas zonas del país, surgieron manifestaciones y fuertes posicionamientos de la sociedad civil, lo cual, paulatinamente llevó a las organizaciones de carácter no gubernamental a tener una mayor presencia en la vida pública. Desde el gobierno federal y hasta los gobiernos locales, se promovió que la intervención social hacia víctimas de violencia y grupos vulnerados se delegara cada vez más a organizaciones civiles y otras de índole no gubernamental, facilitando los medios para la institucionalización de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), así como los canales para la gestión y transferencia de recursos financieros y donaciones en especie.

Un paso trascendental en el posicionamiento de las OSC en la vida pública ocurrió con el decreto y operación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por

Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) de 2004 y la creación de fondos etiquetados para programas sociales o de coinversión social. Tales reformas, proporcionaron la bases para la formación de un modelo de participación social, con procesos de institucionalización a través de mecanismos y criterios específicos, de los cuales se destacan: el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, la obtención de la Clave Única (CLUNI) y la presentación de informes anuales, para que las OSC fueran reconocidas como donatarias autorizadas y pudieran participar en la gestión, acceso y ejercicio de recursos federales, a través de convocatorias, concursos públicos y licitaciones.

Con el tiempo, en Ciudad Juárez se han implementado múltiples programas piloto que después se extenderían al resto de la población del país, situación que alternamente empataría con la proliferación de la sociedad civil organizada en México. Además, la vecindad con El Paso, Texas ha desarrollado dinámicas en la comunidad binacional en las que ya existían antecedentes de la intervención, asistencia y donaciones para grupos vulnerados por parte de ONG (*non profit*) estadounidenses (López Reyes, 2022).

Entre estos programas destaca “Todos Somos Juárez” como un ejercicio incipiente de proceso de políticas públicas desde el enfoque de gobernanza por resultados, surgido como programa de gobierno federal en 2010, con una inversión federal de 3,383 millones de pesos distribuidas en los rubros de educación, economía, salud, educación, cultura, deporte y desarrollo social. El objetivo fue llevar a cabo una acción de carácter integral de coparticipación entre federación, el estado de Chihuahua y el municipio de Juárez en conjunto con la sociedad civil juarense (Gobierno federal, 2010).

De acuerdo con Payán (2011) la ciudad se enfrenta al reto de encontrarse en la intersección de lo nuevo y experimental, con lo viejo y anquilosado, lo cual, ha arrojado evidencias de “tensiones” que ayudan a entender el estado, carácter y las violencias presentes en la frontera norte. Dicha frontera, que por tratarse del lugar donde se han ensayado los actos más riesgosos del escenario nacional ha llegado a cosechar grandes beneficios de esa experimentación, pero también ha pagado altos costos por los errores.

En cuanto a los beneficios han sido acumulados por unos cuantos, los costos se han pagado por la mayoría, la acumulación capitalista de los beneficios y el precio socializado de

los costos han generado estas “tensiones” sociales y económicas envueltas por la violencia (Payán, 2011). También en este espacio fronterizo se han acumulado las fuerzas legales e ilegales más despiadadas de la globalización, donde las desigualdades impuestas por la línea imaginaria que separa a México de su vecino del norte se han manifestado de manera agresiva.

Considerando lo anterior, es posible aproximarse a una explicación muy general de lo que ocurre en Ciudad Juárez con sus problemas y sus violencias. Por lo tanto, para diseñar propuestas articuladas de política pública con mayor efectividad en la mitigación de los problemas públicos más relevantes, incluido el de la trata de personas y con ello incrementar la gobernabilidad en un escenario cambiante y complejo como esta ciudad, es fundamental comprender estos problemas como elementos de un conjunto; esto permitirá hacer una primera aproximación a los actores, las decisiones y las acciones, así como los errores y aciertos que se han tenido en su atención.

1. El auge y declive de los giros negros en Ciudad Juárez: La prohibición y los nichos del contrabando.

El Estado de Texas decretó la prohibición del consumo de alcohol en todo su territorio en el año 1918, lo cual, dio cabida a que los bares y cantinas de El Paso migraran sus comercios a Ciudad Juárez, fue así como las actividades relacionadas al juego y prostitución fueron en rápido incremento. Esta corriente se extendió por los Estados Unidos y en 1920 la prohibición se amplió a todos los estados; entonces, la población de Ciudad Juárez identificó la oportunidad de acceder a nuevas y diversas fuentes ingreso y la avenida Juárez, que era la principal avenida de la ciudad, se llenó de lugares donde había alcohol y juegos de azar, se abrieron los burdeles y los hoteles de paso que dieron lugar a la zona de tolerancia en la calle Ignacio Mariscal, conocida por los juarenses como “La Mariscal” (González, 2009).

Con el paso del tiempo, desde la opinión pública hubo quienes cuestionaron las actividades y giros negros de la frontera, sobre todo los surgidos de la prohibición, considerando que tales actividades ponían en riesgo el buen nombre de la ciudad, junto a Tijuana, una ciudad fronteriza del noroeste con características similares a las de Juárez, se

hicieron acreedoras de apodos como los de Sodoma y Gomorra (Esparza, 1986; García, 2010) y eran visualizadas como las ciudades donde los estadounidenses iban en búsqueda de saciar placeres, depravación y vicios.

Dicha situación tendría sintonía con la publicación del periódico La Patria, que en 1922 enfatizó que el trabajo sexual se había extendido por toda la ciudad y las autoridades no habían hecho nada para preservar la moral de la zona. Este medio impreso sostenía que la zona de tolerancia era un centro de inmoralidad que, a pesar de ser un mal necesario, debía permitirse sólo cuando no se afectarían los derechos de terceros, se denunciaba a “varias lacras” que se consideraba que afectaban a la ciudad y se identificaba al trabajo sexual como el más grande de los problemas del centro (García, 2010).

En este punto, cabe destacar la estigmatización alrededor del trabajo sexual en Ciudad Juárez, con un origen fundamentado en una cuestión moral relacionada con la buena imagen de la ciudad que se deseaba promover. Ante tales denuncias desde la opinión pública local de carácter moralista, el gobierno comenzó a emprender acciones cada vez más encaminadas a disminuir la incidencia de la prostitución y los giros relacionados con el trabajo sexual.

De esta manera, poco a poco se buscó persuadir a los dueños de los bares y cantinas para que prohibieran la entrada de mujeres a sus negocios. Como ocurre ante muchas acciones y políticas punitivas, dichas acciones, provocaron el efecto contrario, pues el trabajo sexual no disminuyó, sino que se extendió a distintas zonas aledañas; aunado a esto, las autoridades no pudieron prohibir totalmente estas actividades, ya que terminaron por convertirse en uno de los principales atractivos turísticos para los estadounidenses, por lo que el gobierno optó por una acción muy lucrativa para el erario público: regular a las prostitutas y solicitar una cuota para permitirles trabajar, (García, 2010).

En 1925 las autoridades municipales iniciaron una campaña de moralización para reducir la prostitución y bares en la Av. Juárez, considerando que eran elementos indeseables por los ciudadanos; mientras que por su parte el gobierno federal tomó el control de la prostitución con base en el usufructo económico y de carácter moralizador. Tal duplicidad en la toma de decisiones y ejecución generó conflictos entre facultades por parte los dos

niveles de gobierno, a la par, recrudeció el claudestinaje y generó problemas con los empresarios relacionados con los giros negros (García, 2010).

La década de los treinta fue una época de cambios y caracterizada por años difíciles, por una parte, la corriente de los moralistas estadounidenses había arrasado con la industria del entretenimiento y la vida nocturna del centro de la ciudad y por otro lado, con la terminación de la Ley seca en 1933, Ciudad Juárez perdió parte de sus atractivos turísticos más notables, por lo cual, se dio un cierre masivo de negocios de la vida nocturna, burdeles, casinos, bares y cantinas (González, 2009); además, a consecuencia de la Gran Depresión no sólo disminuyó el consumo en la ciudad, sino que se convirtió en centro de repatriación, lo que tuvo impacto en el crecimiento poblacional, generando problemas de desempleo (Flores, Gutiérrez y Vázquez, 2010).

El inicio de la Segunda Guerra Mundial, a finales de los treinta y durante los años cuarenta, representó una nueva serie de transformaciones para la ciudad, principalmente por el gran componente poblacional de marines que arribaron a la base militar *Fort Bliss* en El Paso, Texas. Estas poblaciones cruzaban la frontera en busca de ocio y “compañía femenina”, lo cual, logró reactivar nuevamente la vida nocturna y los giros negros en Juárez, de tal manera que incluso en 1944 se les prohibió a los soldados norteamericanos que acudieran a los centros nocturnos de esta ciudad; no obstante, esta situación no permaneció por mucho tiempo, dado que en la década de los años cincuenta se dio un nuevo estancamiento económico y un posterior declive de las actividades relacionadas con la vida nocturna (Flores, Gutiérrez y Vázquez, 2010).

1.1. Los giros negros y el origen del crimen organizado en la ciudad

Las ramas, rubros y orígenes del crimen organizado en Ciudad Juárez pueden ser entendidas a partir de una serie de elementos importantes. El primero, se puede ubicar en el papel que jugaron las organizaciones criminales durante los años veinte y treinta del Siglo XX, cuando un gran segmento poblacional en Juárez identificó el costo-oportunidad en torno a la prohibición y se comenzaron a organizar, producir y contrabandear alcohol en el mercado claudestino al sur de Estados Unidos, al mismo tiempo se comenzaron a sentar las

bases de la organización delictiva alrededor del contrabando de marihuana, en parte liderados por un personaje local conocido como “La Nacha” (Payán, 2011).

El segundo elemento se puede ubicar en que organizaciones criminales se han desarrollado a partir de diversos nichos en los giros negros que son característicos en las ciudades fronterizas, así como de acuerdo con la demanda y consumo por época, por ejemplo, el contrabando de mercancías que estaban reguladas a través del pago de aranceles se convirtió en uno de los negocios irregulares para el sustento de familias juarenses hasta la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1995. Cabe destacar como ha sido la evolución del contrabando y tráfico de sustancias ilícitas y estupefacientes tales como el licor, durante la prohibición y posteriormente, mercancías ilícitas como marihuana, cocaína, heroína, metanfetaminas y hasta la reciente llegada del fentanilo.

Otro elemento para considerar es que, por su carácter fronterizo, la ciudad ha sido testigo de la capitalización de la necesidad o deseo por migrar, a través del tráfico de personas o coyotaje en sus diversas formas. El tráfico de personas se ha convertido en uno de los rubros cada vez más rentables para las organizaciones criminales y cárteles, en particular desde la década de los 80 y del aumento de la migración indocumentada hacia Estados Unidos, se ha desarrollado un entramado de intermediarios, actores y negocios de la migración que van de lo regular hasta lo irregular y que son motores en la movilidad de personas (Hernández-León, 2012 y París, 2017).

Tanto el surgimiento de las actividades como la prevalencia del fenómeno migratorio en la frontera han detonado situaciones que pueden relacionarse con la explotación de seres humanos, ya sea que se coaccione a una persona para que trafique, distribuya o venda narcóticos o se obligue a menores de edad para que participen en actividades de coyotaje, por lo tanto, siempre se ha concebido desde la acción gubernamental local a la trata como un elemento subyacente de fenómenos como el crimen organizado o la movilidad humana, que si bien puede estar imbricado, no necesariamente surge de estos.

Asimismo, a pesar de las acciones punitivas y moralistas de las políticas locales hacia el ejercicio de la prostitución o trabajo sexual, este rubro ha sido un elemento histórico de atracción al turismo y cruce de norte a sur en la frontera por la vida nocturna, diversión y compañía. Sin embargo, en tales políticas queda desdibujado el ejercicio autónomo del trabajo sexual y la trata con fines de explotación sexual, rubro que es aprovechado por el crimen organizado, al orillar a las trabajadoras sexuales autónomas a buscar protección en el crimen organizado (proxenetas) ante el temor a los operativos policiales y de seguridad.

Con el paso del tiempo, en Ciudad Juárez se volvió un hecho común que las autoridades responsables de la vigilancia a nivel municipal llevaran a cabo diversos operativos policiacos con el objetivo de contrarrestar y dismantelar redes de explotación sexual. Lamentablemente, dichos operativos municipales han consistido principalmente, en criminalización, con base en el arresto a mujeres que ejercen el trabajo sexual, independientemente de que sea voluntariamente o no (Gutiérrez Landa, 2014).

Con base en lo anterior, la investigación e información sistematizada aportaría en el establecimiento de límites, tipologías y aproximaciones entre el trabajo sexual voluntario y la explotación, particularmente, en un lugar como Ciudad Juárez, donde ambos fenómenos han estado presentes desde su fundación y aún en la actualidad suelen manejarse como si se trataran de lo mismo, además de complejizarlo más al encadenarlo como un fenómeno vinculado a la movilidad humana.

La zona del Centro Histórico juarense ha atravesado diversas transformaciones: de ser el espacio más atractivo y de oferta turística, donde se generaba gran parte de los recursos con los que se sostenía la ciudad, a ser una zona abandonada, descuidada y con problemas de infraestructura en la que se ha concentrado la principal área de prostitución de la ciudad y zona de tolerancia. A raíz de la mala imagen que la ciudad proyectaba, en 2004 los gobiernos estatal y municipal plantearon un programa para regenerar el centro histórico, que proponía la construcción de un andador peatonal y estacionamientos sobre la calle Ignacio Mariscal, la tradicional zona de tolerancia (Gómez, 2010).

Fue hasta el año de 2006 en que se llevó a cabo la demolición de locales y casas habitación abandonadas (Carrasco y Olivas, 2006); con esto se pretendía eliminar los puntos

que se caracterizaban por ser utilizados como picaderos y prostíbulos. La demolición en la zona de tolerancia concuerda con lo establecido por Rivero y Gómez (2010) quienes dicen que cuando se tiene la intención de eliminar problemas en zonas específicas de una ciudad, particularmente las que tienen una imagen vieja, fea y desagradable, se aplica un borrado urbano, que se refiere a suprimir cosas que no agradan sobre la zona en cuestión en lugar de arreglar los problemas de fondo para lograr una transformación a largo plazo.

Las intenciones del gobierno municipal no terminaron en la demolición, ya que como parte del rescate de la zona centro y con el objetivo de mejorar la imagen de la zona, durante 2005 se inició una campaña de erradicación de la prostitución, para este fin se valoró la posibilidad de expropiar los lugares en los que se practicaba esta actividad para darles un nuevo giro (Luján, 2005a); de igual manera se propuso la creación de una zona de tolerancia a las afueras de la ciudad (Luján, 2005b). A este respecto, una promotora de la asociación civil Salud y Desarrollo Comunitario (SADEC), comentó que la creación de dicha zona no representaba una solución, ya que no es algo novedoso y en las ocasiones anteriores que se implementó no había funcionado (Caballero, 2005).

Estas acciones darían inicio periodo de persecución contra las trabajadoras sexuales. Héctor Murguía alcalde durante 2004-2007, apuntó a la erradicación completamente de la prostitución; a partir de una de las acciones enfocadas en el programa de “crisoterapia y moralización” del centro que se basaba en una postura prohibicionista y una comprensión de la prostitución como inmoral.

Posteriormente, se lanzó la convocatoria para académicos, líderes de opinión y miembros de la sociedad civil a fin de llevar a cabo el foro titulado “Prostitución en Juárez: ¿anarquía o realidad?” que se había anunciado desde un año atrás y se realizó en el mes de noviembre de 2006. A la par, como parte del programa de regeneración del Centro Histórico de Ciudad Juárez, el gobierno continuó con la compra de propiedades para ser demolidas, la mayoría de ellas ubicadas en la calle Mariscal (Olivas, 2006).

A pesar de las acciones de demolición y persecución, no se redujo la incidencia de la prostitución en el área, sino que el fenómeno fue desplazado al obligar a las personas que ejercían el trabajo sexual a trasladarse a otras áreas aledañas al centro que no habían sido demolidas. Por lo demás, las propuestas surgidas del foro no se difundieron ni fueron

atendidas, excepto la propuesta descartar la creación de una zona de tolerancia en las afueras de la ciudad, la cual, no se ha reconsiderado (Arroyo, 2007a y Arroyo, 2007b); desde 2007 poco a poco se fue dejando fuera del debate la posibilidad de regulación del trabajo sexual por parte del gobierno municipal y se cambió el foco hacia la discusión alrededor de la prevención y erradicación de la trata de personas,

2. Maquiladora y crecimiento industrial

Un elemento característico de la ciudad es el desarrollo industrial producto de la manufactura. Se aprovechó la condición fronteriza de la Ciudad para transformarla en una zona estratégica de manufactura de exportación, a partir de modelos de industrialización y con una historia económica-laboral distinta al resto del país. A partir de la década de los sesenta con el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), en los ochenta con el modelo de patios industriales y en los noventa con los ejercicios de apertura al libre mercado, de tal forma que se generó un *boom* manufacturero y la localidad se transformó en un lugar de atracción para la inversión extranjera directa y de la migración nacional por su oferta laboral.

Durante los sesenta la vida nocturna de Ciudad Juárez dejó de ser el centro de atención y se dio un crecimiento inmobiliario, así como el impulso de nuevos centros urbanos cofinanciados por gobierno; en 1961 se puso en marcha el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) con el objetivo de habilitar servicios urbanos en varias ciudades de la frontera norte. El PRONAF consideraba la creación de nuevos lugares de esparcimiento y zonas comerciales, así como el desarrollo de un nuevo centro urbano en el área que hoy es conocida como zona Pronaf, que a partir de su creación comenzó a competir con el centro histórico como la parte de la ciudad con mayor concurrencia (González, 2009).

Para la década de los setenta en Juárez inició la transformación de la ciudad maquiladora, paulatinamente se fueron generando puntos de atracción en diferentes áreas de la ciudad, se generó una fuerte producción inmobiliaria que a la vez propició la población de sectores alejados del centro de la ciudad y finalmente la zona centro comenzó su declive (Flores, Gutiérrez y Vázquez, 2010).

El proceso de industrialización de Juárez tuvo su zenit en los ochenta y noventa cuando la industria maquiladora creció hasta consolidarse como la principal fuente de los mercados laborales; no obstante, a pesar de que los salarios subieron, también hubo una notoria inflación (González, 2009). Este fue un periodo marcado por la crisis económica y el inicio de los feminicidios (Flores, Gutiérrez y Vázquez, 2010), la ciudad comenzó a ser identificada por “las muertas de Juárez”, algunas de las cuales fueron vistas por última vez en la Avenida Juárez o en los alrededores de la zona centro, por lo que a esta área se le empezó a relacionar con los crímenes cometidos en la ciudad (Washington, 2005).

Durante el auge manufacturero de los noventa, Juárez al verse favorecido por su atractivo comercial y por sus ventajas comparativas, tuvo impacto directamente en el crecimiento social con el direccionamiento de los flujos migratorios. Se ha documentado la masiva llegada de migrantes a la frontera procedentes de Veracruz, Oaxaca y Chiapas durante la década de los noventa y el primer quinquenio del siglo XXI, los cuales llegaron a trabajar principalmente en las maquiladoras (Velázquez, 2011).

No obstante, este crecimiento ha encontrado su límite conforme las políticas laborales en las maquiladoras se han vuelto cada vez menos favorables para los empleados, el gobierno presenta graves problemas de ineficiencia en la prestación de servicios públicos y se aplican políticas de vivienda poco efectivas. Todo esto, sumado a los problemas de desigualdad y violencia ha llegado a precarizar la vida para un gran número de habitantes de la ciudad; en un contexto así, actividades delictivas como el narcomenudeo, el sicariato, el coyotaje y la trata o explotación de personas terminan convirtiéndose en alternativas más viables para mejorar sus condiciones de vida.

3. Feminicidios, la cúspide de la violencia de género en Ciudad Juárez

En el norte de México, específicamente en Ciudad Juárez, Chihuahua, la violencia contra las mujeres es un problema que ha cobrado relevancia desde el inicio de la década de los noventa, llevando a que dicha localidad sea considerada como un escenario de vulnerabilidad para las mujeres. Este fenómeno llegó a captar la atención internacional y se convirtió en un ejemplo de la violencia sexista que ha sido reiteradamente denunciada por

organizaciones feministas; sin embargo, aún en la actualidad se considera que el Estado mexicano no ha hecho lo suficiente para prevenirlo, castigar a los responsables y atender sus causas en un contexto globalizado y transfronterizo como es Juárez (Lamas, 2016).

La violencia en contra de las mujeres se trata de un fenómeno complejo y multifacético que puede manifestarse en diversas formas, como el feminicidio, la desaparición y la explotación. En México, una de las formas más comunes de desaparición de mujeres está relacionada con la trata de personas (Hernández, 2022) y de las jóvenes y niñas desaparecidas en el estado de Chihuahua, el 60% suelen ser menores de edad entre 13 y 17 años (Cedehm, 2013). Esto podría relacionarse con que la principal modalidad identificada sea la trata de personas con fines de explotación sexual.

Desde 2012 al 2018, se registraron un total de 437 mujeres asesinadas de manera violenta en Ciudad Juárez, de las cuáles, se considera que un porcentaje significativo también fue víctima de trata de personas, tal como sucedió en el caso llamado “Arroyo El Navajo”, que se trató del hallazgo de restos pertenecientes a 27 mujeres que habían sido explotadas sexualmente (Ramírez, 2018).

Especialistas y organizaciones civiles han planteado que las autoridades encargadas de investigar y prevenir estos delitos no han cumplido con su deber, ya que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) y la Procuraduría General de la República (PGR) fueron omisas en participar en las investigaciones (Ramírez, 2018).

3.1. Campo algodnero. El antecedente de la incidencia en las políticas

Específicamente el caso del Campo Algodnero se refiere al descubrimiento de los cuerpos de ocho mujeres jóvenes en un campo de algodón en 2001. Tres de estos asesinatos, uno cometido en contra de una mujer adulta y dos en contra de mujeres menores de edad, fueron llevados por los familiares de las víctimas, a través de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) protectoras de los derechos humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Velasco-Yáñez, 2014).

Este caso fue un punto de inflexión en la lucha contra el feminicidio en México y al llevarlo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se logró que la CIDH dedicara seis sesiones temáticas especializadas entre 2000 y 2006, en las que participaron diversas organizaciones regionales localizadas en Chihuahua; esto finalmente desembocó en la condena por el caso Campo Algodonero en 2009 (López, 2015).

La sentencia concluye que el patrón de violencia que rodeó los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez fue fomentado por la actuación deficiente y negligente de las autoridades encargadas de impartir y procurar justicia en tales casos, siendo que el Estado tiene la responsabilidad de la prevención, castigo y erradicación del feminicidio en México y, por ende, tiene la obligación de promover políticas públicas integrales para abordar el problema de la violencia contra las mujeres (Huertas, Patiño y Ruíz, 2015). Las reparaciones decretadas por la CIDH constituyen garantías de prevención y no repetición del daño.

Dentro del proceso se destaca que a través de la acción colectiva de las organizaciones locales de Ciudad Juárez y otras del estado Chihuahua, se logró una gran incidencia a nivel internacional en la denuncia de los feminicidios y la violencia contra las mujeres. Dentro de las acciones de estas organizaciones se pueden mencionar la promoción de la tipificación del feminicidio como delito y la lucha por los derechos de las mujeres, incluyendo el derecho a la vida, a la seguridad, a la justicia y a la reparación integral por los daños generados por el delito.

Otro de los logros de la incidencia de las organizaciones en materia de violencia de género es la tipificación del delito de feminicidio. Si bien la introducción del feminicidio como delito ha contribuido a la visibilidad de las características y condiciones en las que ocurren los asesinatos de mujeres, también es necesario que se promuevan políticas públicas orientadas a mitigar los factores de riesgo a los que las mujeres se enfrentan (Carrasco, 2014). El derecho penal es un elemento entre un conjunto de estrategias a considerar en el diseño de cualquier política pública que persiga la reducción efectiva de los niveles de victimización de las mujeres.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG), han tenido un papel importante en la atención a la violencia de género en Ciudad Juárez, dichas organizaciones han evolucionado

desde la década de 1990, especializándose en la defensa legal de casos paradigmáticos y en la promoción de políticas para atender el problema, manteniendo en muchas ocasiones una interlocución fluida con el gobierno y participando en procesos como la elaboración de diagnósticos conjuntos, así como el seguimiento o evaluación de las políticas públicas (López, 2015).

Entre las organizaciones que se han destacado por su labor de denuncia se encuentran La Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C., que es una organización que trabaja en la defensa de los derechos humanos de las mujeres y en la prevención de la violencia de género y La organización Justicia para Nuestras Hijas, que trabaja en la búsqueda de justicia para las mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez (Red Mesa de Mujeres, 2012). También se encuentra el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM), que se encarga de representar legalmente a víctimas y familiares de violencia de género, desaparición forzada, tortura, trata de personas, violencia sexual y familiar (López, 2015).

En años más recientes varias organizaciones civiles han emitido informes sobre la situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, frente a la cual, la respuesta del gobierno ha sido insuficiente. En este sentido, se han presentado recomendaciones al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para mejorar la situación en la ciudad, incluyendo la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, control y sanción a los servidores que cometan actos de discriminación, así como instancias de rendición de cuentas, monitoreo de las medidas y evaluación de los operadores de justicia. (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020).

Otro de los temas recurrentes en los informes presentados por las organizaciones civiles ante la CEDAW es la necesidad de políticas públicas con perspectiva de género en México, se menciona que las políticas públicas actuales no son suficientes para abordar la violencia de género y la discriminación contra las mujeres, y que se requiere una mayor armonización de la legislación y los estándares internacionales (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020). Algunas de las recomendaciones que se hacen también incluyen la capacitación de funcionarios públicos, protocolos de investigación, bases de datos y mecanismos de seguimiento.

También se ha dado a conocer la falta de inclusión de órganos y dependencias en el ámbito municipal para la protección de los derechos de las mujeres en el Consejo Estatal para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en Chihuahua (Ramírez, 2018). Esto propicia la desarticulación entre entidades gubernamentales de los distintos niveles, lo que dificulta la colaboración y, en cierta medida, la continuidad de las acciones de atención.

El caso del campo algodonero es una muestra de cómo durante las últimas décadas en Ciudad Juárez hubo un significativo surgimiento de organizaciones que llevaron a cabo acciones de defensa jurídica y apoyo psicosocial a víctimas, así como la documentación y denuncia de problemas como los feminicidios, violencia de género, desaparición forzada, o violencia sexual y familiar. El trabajo de estas organizaciones y el resultado obtenido con la sentencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos representan un parteaguas en la forma en que se comprenden y abordan los problemas públicos, ya que por un lado se visibilizó la capacidad de los actores no gubernamentales para incidir en procesos de política pública y, por otro lado, se evidenció la responsabilidad del Estado en un problema que prevalece por la omisión el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, lo anterior también es evidencia de la importancia de aprovechar la incorporación de un tema a la agenda pública y gubernamental. Cuando esto suceda es necesario establecer mecanismos que aseguren la colaboración de los diferentes actores en la puesta en marcha de las políticas correspondientes, que garanticen la continuidad en la atención al problema y que permitan que los programas de atención trasciendan los cambios de administración o las alternancias políticas. Pues de lo contrario, ante el surgimiento de nuevos problemas que se conviertan en prioritarios, los demás temas pierden relevancia y su atención puede pasar a un segundo término.

En cuanto al tema de la trata de personas, es posible identificar cierto paralelismo con el problema de la violencia feminicida, no sólo por la relación que ambos fenómenos guardan como problemas que en ciertos contextos van de la mano, sino porque la trata también tiene parte de su origen en la desigualdad, en la violencia sistémica y prevalece en gran medida por las omisiones del Estado. Aunque no ha llegado a convertirse en un tema prioritario en la agenda pública y gubernamental como fue el feminicidio durante los últimos años, ha

estado presente en momentos clave y recientemente parece haber adquirido una mayor relevancia entre las organizaciones de la sociedad civil a nivel local, lo cual, puede ser el primer paso para que el gobierno se ocupe de atenderlo.

De la misma forma en que ha sucedido con problemas tan graves como el feminicidio, las organizaciones civiles pueden desempeñar un papel importante en la prevención y el combate de la trata de personas en Ciudad Juárez, haciendo labor de denuncia y contribuyendo junto a las entidades gubernamentales en la promoción de políticas que respondan a la realidad del municipio. La sociedad civil también tiene la capacidad de trabajar en la sensibilización y la educación de la población sobre los riesgos de la trata de personas, así como en la identificación y el apoyo a las víctimas; pero para que esto sea factible se requiere, en primer lugar, que se reconozca la urgencia de atender el problema.

4. Crimen organizado y violencia criminal

En la dimensión político-jurídica y en el campo entre lo legal e ilegal, la ciudad ha sido territorio en el que se han desarrollado actividades ilícitas de diversa índole, como se ha hecho mención, estas han ido desde la prostitución y la venta del alcohol durante la era de la prohibición hasta el tráfico de personas o estupefacientes y el lavado de dinero. Se puede argumentar que, desde hace ya décadas, la comunidad desarrolló un cierto *expertise* delictivo que ha evolucionado (Payán, 2011).

También se ha identificado la incidencia de trata de personas con fines de trabajos forzados y se ha documentado que los grupos ilegales asociados al narcotráfico controlan las redes de trata de personas utilizando a niños pequeños como vigías o informadores, mientras que niños más grandes trabajan en ejercicios más violentos, como los secuestros y los asesinatos (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020).

Las actividades ilícitas como el tráfico de drogas y la trata de personas constituyen significativas fuentes de ingresos para la delincuencia organizada, las ganancias de dichas actividades figuran en las cuentas nacionales de algunos países, pero resulta casi imposible acceder a los datos estadísticos exactos. Se estima que la trata de personas genera ganancias superiores a los 150 mil millones de dólares anuales, lo que la convierte en la tercera fuente

de ingresos para la delincuencia organizada en México, sólo después del narcotráfico y el tráfico de armas (Furlong, Netzahualcoyotzi y Hernández, 2023).

Por malicia o negligencia, las autoridades han ignorado este importante cambio estructural en el sistema de justicia del municipio y del Estado. El avance histórico del crimen organizado desde el siglo XX, aunado a las decisiones económicas y políticas de la ciudad, fueron factores que se conjuntaron para agravar la situación y crear puntos de gran vulnerabilidad social y cultural. Este era el escenario cuando los cárteles de Juárez (bajo el mando de Vicente Carrillo Fuentes) y de Sinaloa (bajo el mando de Joaquín Guzmán Loera) deciden entrar en un enfrentamiento por la plaza y suman cada uno como aliados a pandillas locales que ya azotaban a la población: los Aztecas y los Artistas Asesinos.

En 2007, se dio un cambio en la política de seguridad muy controversial, la estrategia del presidente Felipe Calderón de confrontación directa al crimen organizado y, por tanto, las fuerzas gubernamentales y de seguridad nacional tuvieron incidencia en Ciudad Juárez. Aunado a la crisis global que castigó severamente a la industria manufacturera y una serie de factores que contribuyeron a inflamar los nodos de vulnerabilidad de la ciudad, finalmente la llevaron al colapso en una espiral de violencia de la que todavía no se recupera (Payán, 2011).

Dentro de la evolución del crimen organizado y sus ramificaciones relacionadas a actividades del clandestinaje se puede identificar el proceso que inició a mediados de la década de 1990, desde entonces estas organizaciones han aumentado su poderío y han podido cooptar a los aparatos gubernamentales en algunos sectores de los cuerpos policíacos y, según ciertas versiones, también de la clase política y las élites económicas.

Volviendo atrás, con la terminación del programa Bracero y la explosión de la migración indocumentada durante los ochenta y noventa, Ciudad Juárez agregó a sus actividades ilegales el tráfico de personas indocumentadas hacia el territorio estadounidense. Además, se enmarcó con la decisión de terminar con el tráfico de estupefacientes por el mar Caribe, lo que puso a México en el principal corredor de cocaína de Sudamérica a Estados Unidos, lo cual, tuvo impacto en Ciudad Juárez al ser un punto altamente deseable para los cárteles de la cocaína que se organizaron durante la década de los noventa en cuatro grandes corredores fronterizos (Payán, 2011).

El crecimiento de la economía basada en actividades que pueden considerarse clandestinas es impulsado por los cárteles criminales transnacionales quienes las desarrollan a costa de la población en desventaja, que encuentra en el trabajo informal una forma para sobrevivir ante el desempleo (Furlong, Netzahualcoyotzi y Hernández, 2023). En este país, al ser un paso obligado en el trayecto hacia Estados Unidos, las poblaciones migrantes se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad, dado que las organizaciones criminales ven en los migrantes la posibilidad de explotarlos con fines laborales, sexuales o para traer a México el dinero producto de las ventas de estupefacientes en Estados Unidos.

Según el informe de Hispanics in Philanthropy (HIP, 2021) en México hay regiones en las se presenta un mayor riesgo frente a la trata, entre las cuales la región norte (compuesta por Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas), es una de las más problemáticas por tratarse de zonas más dinámicas en términos de movilidad humana debido a sus condiciones socioeconómicas y a su cercanía con Estados Unidos.

En esta zona se registraron 648 víctimas de trata durante el periodo entre 2015 y 2021 y se calcula que en los últimos cinco años se ha presentado un aumento del delito en alrededor de un 32%, observando un punto máximo en el año 2020 (HIP, 2021). Este aumento sería una muestra de la falta de efectividad de las acciones de prevención y persecución del delito que se llevan a cabo en México, a lo que se suma que existen pocas sentencias respecto a este crimen (Velazco, 2016).

La Fiscalía General de la República y las fiscalías de los estados identificaron 3,896 víctimas de trata de personas en México durante el periodo comprendido entre el 01 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2021, de las cuales 2,934 eran mujeres y 93% son de origen mexicano. De estas denuncias sólo 159 expedientes cuentan con sentencia condenatoria y sólo 72 se condenaron a la reparación del daño (CNDH, 2021); esta información da cuenta de una deficiencia en las acciones de atención a víctimas como la impartición de justicia y particularmente, la reparación del daño.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua reporta que en el periodo entre el 01 de enero del 2012 y el 31 de mayo del 2019 fueron iniciadas en la entidad 114

carpetas de investigación por el delito de trata: 95 correspondieron a la explotación sexual y 19 por explotación laboral. De ese total, 63 fueron por hechos denunciados en Juárez, 36 en Chihuahua y el resto en otros municipios (Sosa, 2019).

Se cuenta con evidencia de que desde 2010 se tenía registro únicamente de 59 carpetas de investigación, de las que sólo cinco se procesaron o judicializaron, ocho se quedaron en archivo temporal por no contar con elementos suficientes para la integración o porque las víctimas abandonaron el proceso, y sólo hay nueve sentencias, cifras que cabe mencionar, no reflejan la centralidad del problema (Dena, 2018a).

Al igual que en el contexto nacional, estas cifras podrían ser señal de la existencia de un subregistro o cifra negra y muestran la carencia de datos apegados a la realidad del fenómeno, o bien, son muestra de un problema que va más allá de la efectividad en los procedimientos de atención a víctimas o se relaciona con la forma en la que el problema de la trata ha sido definido en este país y la forma en la que se han desarrollado las políticas orientadas a atenderlo.

5. El Estado mexicano frente a la trata

Hablar de problemas públicos en México y enfocarse en localidades como Ciudad Juárez, hace inevitable pensar en la violencia como un elemento del contexto capaz de determinar la forma en la que se desarrollan dichos problemas. Esta violencia, incluye hechos particulares en los que las personas ejercen violencia unas contra otras y que se relacionan con cuestiones criminales, de inseguridad o motivos de género; pero también abarca procesos macrosociales como la globalización y la prevalencia del sistema neoliberal que normalizan la acumulación de capital a partir de formas de violencia como la explotación de la fuerza laboral, la apropiación del trabajo doméstico y la explotación sexual (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020).

Esta violencia relacionada con la acumulación de la riqueza se manifiesta en situaciones que van desde las que se consideran socialmente aceptadas, como el aprovechamiento por parte de las empresas de la mano de obra barata en la industria maquiladora, las condiciones del trabajo agrícola en las zonas rurales del país o la ocupación

de trabajadoras domésticas sin contrato establecido, en las que las personas se ven orilladas a aceptar condiciones de trabajo adversas porque no cuentan con más alternativas; hasta las situaciones más cercanas a los giros negros o actividades criminales en las que se ejerce algún tipo de coerción para que las personas las lleven a cabo, siempre con el interés de obtener algún beneficio económico.

La violencia sistémica se relaciona con la forma en que el Estado se muestra incapaz de garantizar la seguridad de las personas, así como condiciones para su desarrollo. El problema de la trata de personas en México al ser atravesado por esta violencia, se encuentra relacionado con la falta de seguridad y la deficiente administración de justicia que hay en el país, pero también con el interés de obtener beneficio económico a costa de otras personas, así como la falta de condiciones de vida adecuadas para algunos sectores de la población; de ahí la importancia de comprender que se trata de un problema complejo, con diversas manifestaciones y multifactorial, que para ser atendido, requiere que se enfrente también la violencia detrás de él.

No obstante, las instituciones de seguridad y justicia encargadas de atender y erradicar la violencia son, a su vez, los generadores de violencia sistémica. Existen tres mecanismos institucionales que contribuyen a esto: los abusos por parte de las fuerzas armadas y policiacas, la revictimización por parte de agencias responsables de impartir justicia, como las fiscalías o ministerios públicos y la protección a grupos delincuenciales que se deriva de la corrupción de las instituciones (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020); los tres mecanismos dependen directamente de acciones u omisiones del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de garantizar la seguridad para los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, existen políticas fallidas, originalmente diseñadas para mitigar la violencia e inseguridad en el país, pero que no alcanzaron a mejorar la situación de la población a la que pretendían atender, o bien, se han dado casos de iniciativas como fue el Plan Mérida del gobierno de Felipe Calderón, que no fue diseñado con el objetivo de ayudar a la población, sino que se enfocó en la militarización de las fronteras y el control de los corredores económicos; lo que terminó fortaleciendo los lazos entre delincuentes y empresas transnacionales para una mayor obtención de ganancias (Furlong, Netzahualcoyotzi y Hernández, 2023).

También se pueden mencionar políticas impulsadas en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien al igual que Calderón se perfiló como un mandatario tenaz con el crimen organizado (Resendiz, 2013), al punto de que en su plan nacional de desarrollo incluyó el tema de la seguridad como prioridad de su mandato y consideró el combate a la trata de personas como una de las partes medulares de su estrategia de seguridad, llegando a desarrollar un programa nacional en la materia casi desde el inicio del sexenio (Presidencia de la República, 2013; Presidencia de la República, 2014) de cual, sin embargo, existen casi nulas evidencias de implementación.

Según un análisis de la política de seguridad pública en México durante los mandatos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, el trabajo de ambas administraciones en términos de seguridad es prácticamente imperceptible para los ciudadanos. El estudio se basó en los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y consideró tres ejes: la percepción de inseguridad, la confianza institucional y la evaluación ciudadana del desempeño del gobierno para reducir la inseguridad; finalmente concluyó que la evaluación social de la intervención gubernamental para mejorar la seguridad pública fue reprobatoria para los dos periodos (Ramírez, 2021).

La estrategia de seguridad de la actual administración se ha caracterizado por manejar un discurso de conciliación, el presidente López Obrador ha mencionado en varias ocasiones que seguirá el principio de “abrazos no balazos”; no obstante, en la práctica se ha transferido el control de la seguridad pública a la Guardia Nacional (Storr, 2022). Esto es comparable al proceso de militarización que tuvo lugar en el sexenio de Felipe Calderón y a la estrategia de contención de grupos delictivos del sexenio de Peña Nieto, lo cual, lo ha vuelto objeto de severas críticas, especialmente considerando que siguen dándose casos de violencia extrema y homicidios relacionados con el crimen organizado.

Lo anterior lleva a cuestionarse sobre la capacidad del gobierno para elegir e implementar las estrategias que consideran adecuadas para atender problemas como la violencia y la inseguridad, ya que la política de Estado en materia de seguridad no ha logrado garantizar la mitigación de la violencia sistémica.

En México hay distintas manifestaciones de la violencia que está relacionadas con la violencia sistemática perpetrada por fuerzas de seguridad y agentes del Ministerio Público, que involucran diversas formas de complicidad entre la élite política y la operación de agentes criminales, donde prevalece la impunidad y la colisión, con la finalidad de propiciar el control social y político de grupos vulnerables (Velasco-Domínguez y Castañeda, 2020). Esta impunidad y la falta de acción por parte de las instituciones son factores que contribuyen a la perpetuación de fenómenos como la desaparición de niñas y adolescentes, la violencia de género, feminicidios y por supuesto, la explotación sexual y laboral.

Otro aspecto es que la economía criminal es uno de los pilares de la economía moderna mundial y que los Estados necesitan controlar esta mercancía que les reditúa gran capital, así como el control de los territorios de producción y de las redes de distribución (Lara, 2020). En lo referente a la trata de personas, la responsabilidad del Estado es la de prevenir, investigar y sancionar, así como de proteger y asistir a las víctimas; sin embargo, este es un crimen poco perseguido y con un porcentaje mínimo de sentencias, por lo que se puede afirmar que la impunidad es un problema grave en este ámbito.

La trata de personas es una de las principales tendencias criminales en México, junto con el feminicidio y el narcotráfico; sin embargo, estos delitos han sido desatendidos por el Estado, a lo que se suma la agudización de problemas como la desigualdad y el desempleo, que al ser elementos de contexto contribuyen a obstaculizar el derecho a no ser víctima de trata de personas (Lara, 2020). Por lo tanto, hay quienes sostienen que México es un “Estado fallido”, dado que ha sido incapaz de enfrentar eficazmente los problemas emergentes.

Lo anterior, es muestra de cómo el Estado Mexicano ha asumido, por lo menos a nivel normativo, la responsabilidad de atender la trata de personas, ya que se ha reconocido la existencia del fenómeno y se ha logrado la creación de leyes locales adecuadas, así como la formulación de planes y programas gubernamentales orientados a atender el crimen a nivel nacional y local; no obstante, también muestra que los esfuerzos hasta el momento han sido insuficientes o inadecuados, dado que las condiciones han sido las mismas por más de diez años, por lo que se vuelve necesario revisar detalladamente cómo es que dichos programas han sido diseñados e implementados.

Hay una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la lucha contra la trata de personas en México, incluyendo organizaciones de mujeres, de derechos humanos y de migrantes. Estas organizaciones tienen enfoques diversos, desde la prestación de servicios prácticos como refugios y protección a las víctimas, hasta la realización de estudios y análisis de políticas a nivel gubernamental. No obstante, no existen medios para sostener las redes de colaboración en el largo plazo, por lo que se necesitan soluciones para mejorar la coordinación entre actores (Rietig, 2014).

México enfrenta serios desafíos en la lucha contra la trata de personas, incluyendo corrupción, violencia, falta de estado de derecho, abuso contra los derechos humanos, cooperación defectuosa entre actores, falta de fondos y ausencia de datos confiables (Rietig, 2014). A fin de sortear estos obstáculos, el Estado mexicano puede llevar a cabo diversas acciones, que van desde la recopilación de datos más precisos, la retención de funcionarios, el apoyo a refugios, la implementación de mejores medidas de evaluación, la provisión de ayuda técnica a las organizaciones civiles y el diseño de una plataforma de coordinación entre actores (Rietig, 2014).

Hay quienes consideran que el Estado mexicano ha desarrollado prácticas de simulación en relación con la promulgación de leyes y la creación de fiscalías y comisiones para abordar la situación de violaciones a los derechos humanos en el país, además, se han incumplido muchas de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos (Velasco-Yañez, 2014). Por ende, se puede establecer que el Estado ha fallado en garantizar los derechos de sus ciudadanos, lo que constituye una amenaza en lo que se refiere a protegerlos de riesgos como la trata de personas. Ante estas deficiencias es que se abre la posibilidad a la participación de actores no gubernamentales para la incidencia en políticas públicas.

A partir de este registro de las transformaciones que ha atravesado la ciudad y de los fenómenos que han tenido una especial relevancia en la realidad local, fue posible establecer las circunstancias que delimitan el problema de la trata de personas en Ciudad Juárez; esto sirve como el punto de partida para comprender la trayectoria que ha seguido el proceso de la política pública en la materia en este contexto particular.

Capítulo II.

Definiciones alrededor de la trata de personas

En las últimas dos décadas el tema de la trata de personas ha despertado un gran interés, ya sea para los gobiernos, dado que se trata de un problema público que requiere ser atendido, o para los académicos que lo abordan como tema de investigación; sin embargo, aunque existe este interés alrededor del fenómeno aún no se cuenta con un consenso sobre los alcances y los límites del concepto de trata. Hasta ahora la definición mayormente aceptada es la que proviene del Protocolo de Palermo, la cual, por su naturaleza técnica ha resultado útil para la creación y homologación de leyes en distintos lugares del mundo, así como para la definición de políticas de prevención en varios países, incluido México.

No obstante, dicha definición ha sido criticada y cuestionada porque se considera que no abarca la complejidad del fenómeno, ya que ignora sus manifestaciones, sus elementos sociales e históricos o la existencia de otros fenómenos sociales con los que la trata se relaciona en contextos específicos; todos estos factores que permean a la forma en la que el fenómeno se define como problema público y que al igual que el aspecto técnico o normativo, pueden determinar la toma de decisiones de política pública.

A continuación, se presentan los antecedentes conceptuales del fenómeno, así como algunas perspectivas desde las que se aborda como problema público, a fin de establecer los límites conceptuales que se usarán como parte del análisis de la presente investigación.

1. Antecedentes del concepto de trata de personas

El primer antecedente de la definición de la trata de personas es la esclavitud, aunque las formas antiguas de esclavitud son rara vez identificadas en la actualidad, los especialistas consideran que siguen guardando paralelismos con las formas modernas de explotación y comercio humano en las que los sujetos más vulnerables son utilizados como mercancía (Lee, 2007). Algunas formas de explotación que pueden considerarse más cercanas a la esclavitud que se originaron en épocas recientes y siguen vigentes en la actualidad son los sistemas de

trabajo forzoso en talleres clandestinos y en granjas en Europa del este o en Norteamérica, el trabajo infantil en industrias artesanales en la India o los menores utilizados como soldados en África (Miers, 2003).

Además de la esclavitud y el tráfico de esclavos el antecedente más cercano a la idea de la trata de personas es el concepto de “trata de blancas” cuyo origen se remonta al traslado y explotación sexual de mujeres de piel clara o de ascendencia europea a finales del siglo XIX (Carrasco, 2014). Del interés de combatir este fenómeno surgió el Acuerdo Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, firmado en París en mayo de 1904, del cual, años después se desprenden otros instrumentos internacionales como el Convenio Internacional para la represión de la trata de mujeres y niños en septiembre de 1921 o la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena en 1950.

Pero fue hasta los años 80 cuando el término *trata de blancas* cayó en desuso y dio paso a la idea del tráfico de personas (*Human Trafficking*), que engloba no sólo a mujeres, sino a todos quienes pueden estar sujetos a la explotación con cualquier finalidad y no sólo para el comercio sexual (Kumar, 2009). No obstante, este concepto que puede traducirse del inglés como tráfico humano o tráfico de personas suele confundirse con el de tráfico ilícito de migrantes, por lo cual, fue necesario establecer la distinción entre ambos fenómenos y con ello se acuñó el término de trata de personas.

La definición de la trata de personas establecida por Naciones Unidas y contenida en el Protocolo de Palermo (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2000) es la más ampliamente extendida y constituye la base para la mayoría de las leyes y reglamentos formulados en los países que lo han ratificado, por lo tanto, puede ser considerada como la principal guía para formular soluciones al problema de la trata. Según el protocolo, la trata de personas consiste el ejercicio de un control sobre otro ser humano con el objetivo de obtener un beneficio, dicho control puede lograrse por la coerción, la manipulación, el engaño, privación económica, el abuso de autoridad o como resultado de la presión o violencia familiar y comunitaria (UNODC, 2000).

Las distintas formas en las que esta explotación se puede manifestar incluyen explotación sexual, trabajo forzado, esclavitud, servidumbre y extracción de órganos, pero en el protocolo se plantean pocos detalles sobre las modalidades de trata y no se establece una distinción clara entre la explotación y el trabajo sexual voluntario (Campana y Varese, 2015). Por esta razón y a pesar de su amplia aceptación, esta definición ha llegado a ser objeto de crítica por parte de algunos sectores de la academia o de la sociedad civil organizada, debido a que se asegura que es una definición limitada y que no logra abarcar la complejidad del fenómeno.

Uno de los mayores retos al delimitar el concepto de trata de personas se debe a la relación que guarda con otros fenómenos sociales, con los que puede incluso llegar a confundirse como el tráfico ilegal de seres humanos o el lenocinio y otros que se consideran como la causa que origina la trata, como el crimen organizado y la migración irregular; esto, sin duda vuelve más complicada la toma de decisiones y la formulación de políticas de mitigación. En un esfuerzo por llegar a un consenso hay académicos que abogan por reconceptualizar la trata de personas como esclavitud moderna (Bales, 2005), e incluso desde 2018 se ha impulsado la creación de un Índice Global de Esclavitud (Global Slavery Index).

La intención de ampliar el concepto a esclavitud moderna se deriva de que el contenido del protocolo es “estrecho” y elimina partes importantes del problema de esclavitud. Como consecuencia, no más del tres por ciento de los esclavos modernos cumplen con la definición de una víctima de trata (Hathaway, 2008). Esto significaría que las políticas de atención y prevención sólo están orientadas a una pequeña parte de la población de víctimas y dejarían fuera a un número significativo de esclavos.

Sin embargo, el concepto sigue siendo un punto de discusión no sólo entre la comunidad académica, sino entre los diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales, por lo que siguen vigentes múltiples definiciones, entre las que se destacan las que van ligadas a otros fenómenos como el tráfico de personas, el crimen organizado, la prostitución y la migración irregular.

2. Definiciones derivadas del marco normativo para abordar la trata de personas

El presente apartado tiene por propósito exponer los instrumentos y cuerpos normativos que forman parte de los recursos jurídicos de política pública en materia de trata de personas. Cabe destacar que la revisión a estos instrumentos jurídicos parte de la concepción del derecho como producto cultural y, por tanto, se consideran las definiciones técnico-legales para poder contrastar con el desarrollo del sistema conceptual y aproximaciones teóricas alrededor de la definición de la trata de personas.

Siguiendo una lógica que va de lo general a lo particular, para esta breve hermenéutica jurídica la revisión inicia desde los instrumentos internacionales y regionales, seguido por el marco nacional y posteriormente las leyes secundarias y normativas locales. También se discuten los problemas de la instrumentalización y encuadre de los cuerpos normativos en los diferentes niveles, relacionados al federalismo y la complejidad de la definición e identificación de víctimas de trata desde los contextos locales.

2.1. Internacional

Se parte de los planteamientos de Dena (2018a), en cuanto a que existen diferentes instrumentos desde el derecho internacional convencional, a partir de los cuales se ha trabajado el abordaje a la trata de personas como un problema social relacionado con violaciones a los derechos humanos. Para hacer frente a esa conducta delictiva y proteger los derechos de las personas se han realizado diversas convenciones y estatutos; estas convenciones resultan en la creación de instrumentos legales vinculantes para los países que se adhieren a ellas, proporcionando orientación y apoyo para la actuación de jueces, abogados y ministerios públicos en la persecución de delitos relacionados con la trata.

Desde el marco universal de derechos humanos, es decir, desde la óptica de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la trata de personas conforma una serie de conductas delictivas que conllevan una situación que vulnera y daña condiciones en la persona humana de forma transversal en cuanto a esclavitud, trabajo forzado explotación y violación de las libertades necesarias para una vida digna.

La ruta en términos temporales para la definición desde el ámbito supranacional se puede ubicar en la Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949), en la cual, se define como tal del término trata y se considera que la prostitución es parte de la trata de personas, además se establece que estas actividades atentan contra la dignidad humana, afectando no solo al individuo sino también a la familia y comunidad. En este contexto se busca castigar a cualquier persona que concierte o explote la prostitución, incluso con el consentimiento de la persona, sin hacer distinción respecto a la edad de quien se prostituye y considera el lenocinio como parte de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Posteriormente, se llevó a cabo la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas de la esclavitud (DOF 1956), el contexto de este instrumento reconoce que la esclavitud no ha sido erradicada y aboga por incrementar los esfuerzos internacionales para combatirla en todas sus formas, incluyendo la trata en forma de trabajo esclavo.

También se ubica la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981), que en su contexto busca garantizar la igualdad de género, haciendo énfasis en el goce de derechos económicos, sociales, culturales y políticos de las mujeres y niñas. Además, reconoce las necesidades en torno al cambio de los patrones culturales para lograr una igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Dentro de los instrumentos internacionales que observan formas de la trata, se encuentra la Convención de los Derechos del Niño 1990, que subraya las necesidades de un marco internacional para erradicar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA). Este marco se encuentra en el protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía definido en el contexto del artículo 2 como prostitución y pornografía infantiles.

Fue hasta iniciado el siglo XXI que la trata de personas se tipificó como un delito transnacional, sobre todo a partir del año 2000 que se llevó a cabo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNODC, 2004), la cual

tuvo por propósito definir ampliamente las características de esta actividad antisocial y antijurídica.

La Convención llegó a convertirse en el referente a nivel internacional que permitiera homologar las legislaciones nacionales y enfrentar el problema coordinando los esfuerzos a nivel global. Siguiendo esa lógica, los Estados firmantes se comprometieron a llevar a cabo las siguientes acciones:

- 1) Penalizar la participación en grupos de crimen organizado, incluyendo corrupción, lavado de dinero y obstrucción de la justicia.
- 2) Combatir el lavado de dinero.
- 3) Agilizar y ampliar el alcance de la extradición.
- 4) Proteger a los testigos que declaren contra el crimen organizado.
- 5) Estrechar la cooperación para buscar y procesar a sospechosos.
- 6) Fomentar la prevención del crimen organizado en el campo nacional e internacional (UNODC, 2004).

Al marco de la Convención, se redactó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños, que el Senado mexicano ratificó en el año 2003. Este instrumento mayormente conocido como Protocolo de Palermo complementa la convención y proporciona la base para abordar el fenómeno de la trata de personas. El enfoque central del protocolo se encuentra en las víctimas, lo que conduce al abordaje del problema desde perspectivas no consideradas anteriormente.

Estos son los instrumentos internacionales más relevantes para enfrentar la trata de personas. A partir de estas concepciones técnico-legales surgidas desde el ámbito supranacional es que el Estado mexicano ha buscado estructurar política pública en materia de trata de personas; por lo que se han realizado acciones para tratar de armonizar la legislación federal con los principios establecidos en convenciones y protocolos y para diseñar estrategias de implementación que aborden la prevención, persecución y sanción del delito.

2.2. Nacional

El marco legal contra la trata de personas en México se transformó significativamente a partir de 2007 cuando se aprobó la primera ley nacional sobre la trata de personas (Dena, 2018a), a partir de ese momento las entidades federativas homologaron sus leyes locales para

hacer frente a este delito. Como resultado, en 2012 el Departamento de Estado de los Estados Unidos, clasificó a México dentro de los países que no cumplen con los estándares necesarios para atender y prevenir el delito, pero realizan esfuerzos significativos para lograrlo; dicha clasificación se ha mantenido hasta el informe anual sobre trata de personas más reciente, publicado en 2022 (Departamento de Estado de EUA, 2022).

La adhesión de México a diversos instrumentos internacionales y su ratificación ante el Senado, en este particular la Convención de las Naciones Unidas contra la droga y el delito y su protocolo complementario, es el origen de la obligación de ajustar el marco jurídico nacional en relación con la trata de personas. En 2012, entró en vigor la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, así como para proteger y asistir a las víctimas de estos delitos.

Esta ley conllevó a reformas de diversas disposiciones del marco normativo federal, específicamente, en el siguiente orden:

- a) a la Ley Federal contra la delincuencia organizada,
- b) el Código Federal de Procedimientos Penales,
- c) el Código Penal Federal y
- d) la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El contexto de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas tiene carácter de ley reglamentaria del artículo 73 Constitucional, Fracción XXI, así como de los artículos 1, 19 y 20. Tales preceptos tienen como auto de ley que la trata de personas sea persiga de oficio, así como sanción que suponga la prisión preventiva sin derecho a fianza y que se proteja fielmente la identidad de las víctimas.

Se puede considerar que esta ley secundaria representa un avance significativo en el tratamiento y abordaje del problema, ya que previamente, la Ley para combatir la trata de personas de 2007, no contemplaba tales condiciones y no resultó ser un instrumento legal eficaz de derecho vigente para perseguir el delito, especialmente por la falta de carácter general y la disparidad de criterios de tipificación e integración del delito en cada entidad, lo cual finalmente se ha logrado armonizar y adaptar con la Ley General en vigor.

2.3. Local

En el estado de Chihuahua se homologó la legislación estatal con la federal y se cuenta con una Ley en materia de trata de personas específica para la entidad, denominada Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado De Chihuahua (CNDH, 2017), la cual, al igual que en ámbito federal, contempla la creación de un organismo intersectorial responsable del trabajo preventivo y que colabore con la Fiscalía del Estado, que se encargaría de la labor de perseguir el delito, atender a las víctimas y garantizar la reparación del daño.

Se puede afirmar que al igual que a nivel nacional, en Chihuahua y Ciudad Juárez se cuenta por lo menos con los recursos mínimos en términos normativos para que el problema de la trata de personas sea atendido. Actualmente al conjunto de esas acciones se le denomina Políticas de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas, para fines de este trabajo se le llamará también *políticas en materia de trata de personas o políticas antitrata*.

Para el estudio y análisis del marco normativo local, en el estado de Chihuahua, se observaba y castigaba el delito de lenocinio¹, el cual ha sido eliminado del Código Penal estatal con la entrada en vigor de la Ley General. Por lo tanto, ahora el lenocinio o la intermediación para el ejercicio del trabajo sexual se considera como una modalidad de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Dentro de esta tipificación la prostitución no es considerada como una actividad ilegal, pero la Ley General establece que la explotación sexual incluye la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual que involucren intermediarios y que estos obtengan beneficios por medio de la prostitución, es decir la explotación, capitalización y usufructo del cuerpo de una tercera persona. Tal concepción anula el supuesto sobre el consentimiento de las personas involucradas, ya que se considera que la explotación puede darse inclusive con el consentimiento aparente de la persona, es decir se les observa como víctimas pasivas.

¹ Lenocinio se refiere a las acciones como intermediario para facilitar actividades de explotación sexual a cambio de un beneficio económico para el intermediario.

Cabe recalcar que la Ley General, además dentro de la concepción de la explotación sexual, integra actividades como la pornografía, exhibiciones sexuales, turismo sexual y cualquier actividad relacionada que sea remunerada mediante engaños, violencia física, o psicológica, con abuso de poder, aprovechamiento de vulnerabilidad, amenazas de daño grave o en caso de poblaciones en movilidad extranjeras, denuncias ante autoridades migratorias.

A raíz de estas definiciones y conceptualización respecto a la explotación sexual se han generado diversos debates, ya que hay expertos que argumentan que la prostitución puede ser una actividad de trabajo libremente elegida por una persona y no necesariamente implica explotación sexual, excepto en el caso de los Niños Niñas y adolescentes, así como personas no facultadas ante la ley.

A pesar de que en lo general no se pretende penalizar la prostitución expresamente, el marco normativo busca reducir su consumo, ya que se parte del supuesto de que el incremento en la oferta en la prostitución contribuye a la trata de personas en la forma de explotación sexual. Lo que lleva a la discusión que la trata se integra no solo por el ejercicio de la prostitución forzada, sino también por situaciones de oportunidad, abuso de poder y vulnerabilidad que aprovechan los explotadores.

2.4. Retos del federalismo frente a la atención de un problema público desde lo local

En el campo legal, los recursos jurídicos de política centran sus estrategias para combatir la trata de personas, para su instrumentalización se adaptan a diversos contextos, lo cual afecta las expectativas y los resultados en la implementación. En sistemas federales y descentralizados, los retos se encuentran en la aplicación de la ley, ya que deben respetar la autonomía de las entidades federativas, a pesar de contar con una autoridad federalizada o central.

Desde la federación, el sistema se establece a través de un enfoque de cooperación entre las autoridades federales, entidades estatales y municipales en la toma de decisiones y acciones conjuntas, es decir una ejecución de la política desde la óptima visión de los tres niveles de gobierno. La creación de un corpus jurídico integral a través de leyes generales es

una herramienta o instrumento jurídico de políticas si logra establecer acciones obligatorias para la federación y, al mismo tiempo, delimitar las áreas de acción de las autoridades locales y estatales.

Lo anterior plantea la necesidad articular esfuerzos para la creación de mecanismos de coordinación, tales como sistemas nacionales, comisiones intersecretariales o consejos, que tengan mandato de ser los ejes rectores y de supervisar el cumplimiento de las leyes generales, con la función de coordinar los esfuerzos de todas las autoridades y permitir el ejercicio del poder soberano de los miembros de la federación (Mendoza, 2015).

Siguiendo la línea anterior, los mecanismos de coordinación de las leyes generales se enfrentan al reto de mantener el control de las acciones, al mismo tiempo que deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse al entorno que caracteriza el régimen federal de gobierno. Sin embargo, estas leyes no se aplican en contextos aislados de problemas, ya que deben superar las dificultades de coordinación entre las relaciones intergubernamentales y las disparidades dentro de los propios gobiernos locales y estatales.

Conjuntamente dentro de la obstaculización para la amortización de recursos jurídicos de política pública en materia de trata, se encuentran las rutinas organizacionales, los grupos de interés, la constante falta de recursos y los conflictos de competencias en un contexto en el que se cuestionan las capacidades institucionales de los miembros de la federación (Mendoza, 2015).

Ante el combate a la trata de personas, se identifica una tendencia hacia la creación de mecanismos de coordinación, lo que se puede interpretar como uno de los avances más importantes en torno al abordaje del problema. En este cuerpo de ley se tiene que asegurar que las leyes generales sean implementadas en los contextos con características diferenciadas, donde las autoridades pueden tener recursos desiguales.

Se debe matizar que la trata de personas es un delito que involucra a distintas jurisdicciones y requiere la intervención de diversas autoridades. Dado que la ley general funciona como piso mínimo para que los estados combatan la trata de personas, se implementaron las acciones que la ley establece para estos actores, en términos de aplicación

de la ley en problemas públicos se rebasan las jurisdicciones y capacidades institucionales en un contexto de federalismo que constantemente se enfrenta al reto de respetar la generalidad de la ley y la soberanía de los miembros de la federación (Mendoza, 2015).

En esta contrariedad, se rescata lo que Cabrero (2007) expone respecto a que el federalismo implica el reto de dar a cada orden de gobierno la responsabilidad en decisiones y acciones, pero al mismo tiempo se debe asegurar la participación de estos distintos órdenes en la toma de decisiones. Abordar un problema desde esta postura significaría un entorno más horizontal de la toma de decisiones y no vertical y externa como sucede con las leyes en materia de trata.

Con base en esta revisión al *corpus juris* de la trata de personas, desde lo supranacional, nacional y local, se puede observar que la definición del fenómeno desde la visión normativa atraviesa una serie de complicaciones debido a la complejidad y variantes que se presentan en los diversos contextos en los que se da el delito de la trata.


Tabla 1: Marco normativo en materia de trata de personas.

Instrumento normativo/ámbito/año	Aportaciones en la definición, tipificación y abordaje a la trata de personas
Declaración Universal de los Derechos Humanos/ internacional (1948)	Definiciones de esclavitud, trabajo forzado explotación y libertades para una vida digna.
Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena/ internacional (1949)	Concibe a la prostitución es parte de la trata de personas y se establece que estas actividades atentan contra la dignidad humana, afectando no solo al individuo sino también a la familia y comunidad. El instrumento busca castigar a cualquier persona que concierte o explote la prostitución, incluso con el consentimiento de la persona, sin hacer distinción respecto a la edad de quien se prostituye, y considera el lenocinio como parte de la trata de personas con fines de explotación sexual
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas de la esclavitud/ internacional (1956)	El contexto de este instrumento reconoce que la esclavitud no ha sido erradicada y aboga por incrementar los esfuerzos internacionales para combatirla en todas sus formas, incluyendo la trata en forma de trabajo esclavo
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer/ internacional (1981)	Busca garantizar la igualdad de género, haciendo énfasis en el goce de derechos económicos, sociales, culturales y políticos de las mujeres y niñas. Además, reconoce las necesidades en torno al cambio de los patrones culturales para lograr una igualdad de trato entre hombres y mujeres.
Convención de los Derechos del Niño/internacional (1990)	Subraya las necesidades de un marco internacional para erradicar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA). Este marco se encuentra en el protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía definido en el contexto del artículo 2 como prostitución y pornografía infantiles.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional 2004	Tiene por propósito definir ampliamente las características de esta actividad antisocial y antijurídica y tipifica la trata como delito transnacional
Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores busca proteger a los menores de edad de la explotación y trata/ regional (1994),	Tiene por característica instrumental los esfuerzos coordinados para la prevención y sanción de la trata y actividades relacionadas a la misma, incluida la explotación sexual.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer define la violencia contra la mujer/regional (1994)	Se incluye a la violencia sexual como conducta observada en la explotación, para proteger el derecho a la integridad física, psíquica y moral de las mujeres y sus familias. Particularmente se destaca porque considera que la trata de personas es una forma de violencia contra la mujer.
Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas/ nacional (2012)	Tiene carácter de ley reglamentaria del artículo 73 Constitucional, Fracción XXI, así como de los artículos 1, 19 y 20. Tales preceptos tienen como auto de ley que la trata de personas sea persiga de oficio, así como sancionada que implique la prisión preventiva sin derecho a fianza y que se proteja fielmente la identidad de las víctimas
Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado de Chihuahua/ Local (2017)	Se buscó amortizarla al marco federal, contempla la creación de un organismo intersectorial responsable del trabajo preventivo y que colabore con la Fiscalía del Estado, que se encargaría de la labor de perseguir el delito, atender a las víctimas y garantizar la reparación del daño.

Fuente: Elaboración propia.

3. Trata y tráfico de personas

Dada la proximidad que la trata tiene con el fenómeno del contrabando de personas, ambos fenómenos suelen confundirse o manejarse como parte un mismo problema; no obstante, las naciones Unidas definen el tráfico ilícito de migrantes en el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (UNODC, 2000) como el acto de introducir personas en un país por vías no legales de lo cual, al igual que como sucede con la trata, pueden obtenerse beneficios económicos. Por lo tanto, según lo establecido en el marco normativo a nivel internacional, se trata de dos fenómenos distintos.

El interés por plantear una distinción entre la trata y el contrabando de personas proviene de la década de 1990, cuando se estableció el Convenio Europol, en el que se abordan como fenómenos distintos, posteriormente la definición de la ONU fue adoptada por el Consejo de Europa en su Convención sobre la Acción contra la Trata de Seres Humanos e incluida en la Directiva de la UE sobre Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos.

Esta distinción se basa en un conjunto de rasgos constitutivos que separan a los dos fenómenos ya que, en el contrabando, la mercancía en juego es la entrada ilegal a un país y se intercambia entre un contrabandista y un posible contrabandista, mientras en la trata, la mercancía en juego es el control sobre un ser humano (Campana y Varese, 2015).

Estas características se resumen y se contrastan en la siguiente tabla retomada de Campana y Varese (2015).

Tabla 2: Diferencias entre tráfico y trata de personas

CARÁCTERÍSTICAS	CONTRABANDO	TRATA
Producto	Entrada ilegal a un país	Control sobre el individuo
Actores involucrados en el intercambio	Persona objeto de tráfico y contrabandistas	Tercero y traficantes
Ofensa contra	Leyes de inmigración del Estado	Persona
Nivel de agencia de la persona objeto de tráfico	Alto	Ausente o casi ausente

Fuente: Campana y Varese, 2015

Como se observa en la tabla, un aspecto distintivo de la trata es el control que se ejerce sobre la persona y puede tener lugar al interior de un territorio nacional o más allá de sus fronteras; de igual forma el cruce ilegal no es un elemento constitutivo de la trata sino un elemento adjunto, es decir, una persona puede ingresar legalmente a un país y al mismo tiempo ser víctima de trata. Por su parte el tráfico tiene como principal propósito el cruce ilegal de una frontera, independientemente del objetivo final que tenga la persona que intenta cruzar.

La definición de trata incluye elementos clave como el reclutamiento y movimiento facilitado de una persona dentro o a través de las fronteras nacionales por medio de coerción, amenazas o engaño con fines de explotación. También cuenta con consecuencias muy específicas entre las que se pueden incluir riesgos para la seguridad personal, pérdida de todos los derechos legales y dignidad personal, maltrato físico y, en el caso de abuso sexual, exposición a enfermedades de transmisión sexual o enfermedades reproductivas (Lee, 2007).

En cambio, el tráfico ilícito o contrabando de migrantes podría incluir la posterior explotación de personas; sin embargo, en términos formales la actividad del contrabandista termina cuando la persona llega a su destino (Lee, 2007). Esto también remite a considerar en contra de quién se está llevando a cabo el delito, pues mientras la trata daña directamente a la víctima que es objeto de explotación, el contrabando constituye un crimen contra el Estado cuyas normas se están infringiendo al violar su frontera (Campana y Varese, 2015).

Hay otros especialistas para los que no es necesario hacer una distinción entre la trata y el contrabando, especialmente respecto a la agencia o voluntad presente por parte de los sujetos, dado que a menudo es difícil establecer si han entrado en juego elementos de engaño o coerción (Salt, 2000). Bajo esta lógica, los términos de contrabando y trata conformarían un continuo perteneciente a un mismo fenómeno y el elemento de la capacidad de agencia de la víctima resulta irrelevante.

4. Crimen organizado

La trata de personas también ha sido identificada como una manifestación de la presencia del crimen organizado. Se dice que los grupos del crimen organizado constituyen la fuerza impulsora detrás del rentable negocio de la trata, especialmente de migrantes y solicitantes de asilo (Williams 1998). Gran parte de la instauración de un enfoque criminológico de la trata proviene de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, en la que se sugiere que el problema de la trata se impulsa por el crimen organizado, dado que de ella obtienen sus ganancias para continuar financiando actividades como la venta de drogas y el tráfico de armas.

Existe una visión alarmista alrededor de la relación entre trata y crimen organizado que se basa en la amenaza que representa la existencia de grupos de mafiosos y redes criminales que buscan violar la soberanía del Estado y tomar el control de las fronteras (Taylor y Jamieson, 1999). Desde esta perspectiva, la trata es vista como una amenaza a la paz y la seguridad de los países desarrollados y además se legitiman respuestas estatales

como el endurecimiento de las fronteras, con controles migratorios más estrictos, procesos de securitización y vigilancia o incluso militarización zonas fronterizas.

Los críticos han argumentado que el contrabando de personas y la trata no podrían prosperar si no existiera la complicidad con funcionarios públicos, y con la prevalencia de condiciones de impunidad, por lo tanto, en lo que se refiere a la relación entre el crimen organizado y la trata también está presente la figura del Estado y las entidades gubernamentales, que contribuyen a la reproducción del fenómeno a través de la acción o la omisión. Por lo tanto, podría decirse que en los Estados donde el crimen organizado y la trata van de la mano enfrentan también el problema del debilitamiento del estado de derecho (Shelley, picarelli y Corpora, 2003).

El sistema que relaciona la trata y el crimen organizado se mantiene mediante la realización de una variedad de actividades de planificación, recopilación de información, tareas financieras, técnicas y operativas. Estas tareas pueden llevarse a cabo por organizaciones de traficantes más grandes o pequeñas, en forma de un 'negocio segmentado' (Aronowitz 2001) e involucrando un número de funciones específicas como la contratación, transporte, gestión, para diferentes personas y organizaciones que pueden o no estar involucrado en otras formas de actividad delictiva.

5. Prostitución y explotación sexual

Existe una cantidad significativa de trabajos académicos que se dedican a abordar la estrecha relación conceptual que guarda la trata de personas con el ejercicio de la prostitución, pero de manera más particular con la explotación sexual de una tercera persona para obtener un beneficio propio, a lo que legalmente se define como lenocinio. La noción más extendida de este crimen es que consiste en una práctica que implica el traslado de personas dentro o fuera de las fronteras locales y nacionales con fines de explotación sexual (Hughes, 2000).

Desde los instrumentos internacionales, en particular del 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 (Senado de la República, 2003), la definición de trata no solo se reduce a la explotación sexual, sino que describe diversas formas que incluyen el trabajo en las manufacturas (maquiladoras), el trabajo doméstico, de campo entre otras (Lamas, 2016).

A pesar de la ratificación y los esfuerzos por la instrumentalización del Protocolo de Palermo en marcos jurídicos nacionales, se trata de una herramienta restrictiva que invisibiliza el contexto de las personas que son orilladas a la trata, elementos tales como la pobreza y desigualdad con base en género, que no contempla la demanda de prostitución o los acuerdos y relaciones involucradas en la trata de personas (Montiel, 2013). De esta forma, se vuelve necesario cuestionar estas lagunas legales de la normatividad nacional y local, para poder establecer una definición del problema público que considere la complejidad del fenómeno y que cuente con mecanismos eficientes para su identificación.

Existe una estrecha relación entre el fenómeno de la trata y el ejercicio de la prostitución o trabajo sexual, por lo cual, desde el gobierno se suele aseverar que estos ambos fenómenos son parte de un mismo problema y a partir de tal supuesto se toman acciones y decisiones de política encaminados a la abolición de la prostitución, asumiendo que esta actividad constituye la principal causa de la trata (Montiel, 2018).

Es necesario puntualizar, como ya se mencionaba anteriormente, esta modalidad de la trata suele ser la que capta la mayor parte de atención tanto de los gobiernos, como de los medios de comunicación, la sociedad civil y el resto de los actores interesados en la mitigación de la trata de personas. De esto se desprende la urgencia por establecer mecanismos que permitan prevenir o combatir esta modalidad y atender a las víctimas.

En este sentido, las posturas abolicionistas parten de la afirmación de la existencia de miles de víctimas, tal posicionamiento en torno a la explotación sexual tiene una óptica de alcance a niveles epidémicos; otras posturas, plantean que el análisis del trabajo sexual y la trata no deben asumirse como sinónimos y por lo tanto es necesario la generación de información que aborde cuestiones sociales y económicas subyacentes, que conllevan hacia la existencia de la trata de personas (Lamas, 2016).

Con base en lo anterior, la investigación e información sistematizada aportaría en el establecimiento de límites, tipologías y aproximaciones entre el trabajo sexual voluntario y la explotación, particularmente en un lugar como Ciudad Juárez, donde ambos fenómenos han estado presentes desde su fundación y aún en la actualidad suelen manejarse como si se trataran de lo mismo, además de complejizarlo más al encadenarlo como un fenómeno vinculado a la movilidad humana.

Hay investigaciones que señalan las condiciones estructurales que contribuyen a la explotación sexual y laboral de las mujeres, especialmente relacionadas con la feminización de la pobreza, el papel secundario que se les asigna en sus familias o comunidades y los sistemas represivos que limitan las oportunidades de vida a las que pueden acceder (Sassen 2003). Dichas condiciones, sumadas a la demanda del comercio sexual pueden convertirse en factores que hagan a las mujeres especialmente vulnerables frente al riesgo de la trata de personas con fines de explotación sexual.

En la discusión alrededor de la definición de la trata, una de las disputas de más larga data es la referente a cuestiones de prostitución, agencia individual y consentimiento. El trabajo sexual suele ser abordado desde tres posturas principales: 1) el reglamentarismo, que considera que la prostitución puede tolerarse, pero no legitimarse, se le limita a zonas de tolerancia y se somete a controles sanitarios (Pachajoa Londoño y Figueroa García, 2008); 2) el prohibicionismo, que establece la prostitución como una actividad ilegal, condena su práctica y criminaliza a quienes intervienen en ella (Marneffe, 2010: 28); 3) el abolicionismo, que es el mayormente difundido y afirma que invariablemente la prostitución es una actividad que va en contra la dignidad humana, se equipara con la esclavitud y se basa en la explotación sexual (Pachajoa Londoño y Figueroa García, 2008; Sanchis, 2011).

Los abolicionistas creen que la prostitución y el trabajo sexual son incompatibles con la igualdad de género y la dignidad humana, consideran que las personas que se dedican a estas actividades son víctimas que necesitan ser rescatadas y que el fenómeno puede ser erradicado mediante la criminalización de los clientes y los proxenetas. Además, según la Organización Internacional del Trabajo, tal conceptualización de la trata como exclusivamente vinculada a la explotación sexual, propicia que otras modalidades queden invisibilizadas en las iniciativas contra la trata, aunque cada vez hay más evidencia de la

prevalencia de explotación laboral en actividades como el trabajo doméstico, la agricultura, la construcción y otras industrias (OIT, 2001).

Sin embargo, las ambigüedades y las tensiones en la delimitación conceptual entre trata y trabajo sexual están lejos de terminar, dado que la agenda de la lucha feminista contra la trata está dividida en líneas ideológicas sobre sus puntos de vista más relevantes, como la noción de trabajo, la capacidad de agencia de las mujeres que ejercen la prostitución, la distinción del el trabajo sexual voluntario y el factor del consentimiento (Kempadoo, 2016). Los críticos también han señalado que existe un factor moralizante en el discurso abolicionista ya que las medidas contra la trata se utilizan no para la protección, sino para la vigilancia, persecución y castigo de mujeres trabajadoras sexuales (Chapkis 2003; Kapur 2002).

Una de las voces más críticas es la de Laura Agustín (2013), para quien el enfoque que criminaliza el trabajo sexual y lo define como un equivalente de la trata de personas ha servido sobre todo a los intereses de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales que promueven los esfuerzos contra la trata. La autora cuestiona los principios del activismo abolicionista, debido a que se trata de una perspectiva que resta agencia a las mujeres que ejercen el trabajo sexual y las proclama como víctimas que merecen ser rescatadas dentro de la dicotomía donde los clientes varones ejercen la agencia (Agustín, 2020).

Para autoridades estatales la visión del rescate (que Agustín define como una industria) puede facilitar el llevar a cabo acciones de mitigación de este delito, que posteriormente pueden reportarse a los organismos internacionales como experiencias de éxito; sin embargo, el rescate de las víctimas de trata y el esfuerzo por devolverles a sus comunidades de origen, a menudo a las mismas condiciones de las que inicialmente buscaban salir, no significa que se hayan atendido las razones de fondo que les dejaron vulnerables frente a los tratantes. De esto se puede afirmar que las políticas basadas en la idea del rescate y que asocian la trata únicamente al trabajo sexual, son limitadas y poco efectivas.

6. Migración irregular

Hathaway (2008) sugiere que el protocolo de Palermo puede haber creado externalidades negativas al impulsar la criminalización de las poblaciones migrantes y el aumento de los controles fronterizos, lo cual no resuelve de origen el problema de la trata, sino que detona nuevos riesgos a los que tendrán que enfrentarse los migrantes, al tratar de cruzar fronteras sobrevigiladas, como recurrir a coyotes y otros medios ilegítimos que ponen en riesgo su seguridad. Ante escenarios como este, los migrantes acuden a solicitar los servicios de los traficantes, lo que implica cierto nivel de agencia de su parte, pero los hace vulnerables ante los riesgos de ser estafados o incluso de llegar a convertirse en objetos de trata (Salt, 2000).

La relación de la migración con la trata es menos común que con el contrabando, dado que los migrantes pueden ingresar a un país gracias a los servicios de una organización de contrabando; sin embargo, si al llegar a su destino pueden encontrar dificultades que terminen dejándolos expuestos a la explotación, como ejemplo, podrían terminar trabajando más horas que los locales o ser empleados en entornos laborales con peores condiciones (Campana y Varese, 2015). Este tipo de explotación es consecuencia de la condición de indocumentados que los lleva a trabajar en la informalidad y sin la protección del Estado.

Existen casos en los que los migrantes deben endeudarse para poder costear su viaje y las necesidades que se presenten en el camino, como consecuencia pueden llegar a aceptar condiciones de explotación en su lugar de destino con el objetivo de pagar la deuda acumulada. De ser así, la trata no es un componente inherente de la migración, sino de las condiciones de exclusión económica que les orilla a adquirir la deuda durante su recorrido.

Otra forma de abordar la trata es en función del fenómeno de la migración irregular, hay trabajos que se dedican a buscar la relación entre el crecimiento de flujos irregulares y la incidencia de la trata; esta relación está atravesada por crisis económicas, falta de medios para asegurar la subsistencia, conflictos políticos, guerras, persecución étnica, desigualdad social y otros procesos de transformación social global (Castles 2003; Sassen 2003). Todo lo anterior propicia que las personas se vean expulsadas de sus lugares de origen, pero al

enfrentarse a controles migratorios cada vez más restrictivos, acuden al tráfico ilícito de migrantes y en muchos de los casos, a la explotación, como único medio de escape.

Otro nexo con la migración es que se plantea como un vehículo que facilita la trata, pues los flujos irregulares de trabajadores se enfrentan con factores económicos, culturales, sociales y jurídicos que favorecen la explotación y el abuso (Piper 2005). En ese sentido, la respuesta no se encontraría en las restricciones migratorias, sino en la promoción de mecanismos de migración laboral transfronteriza que quiten terreno al uso de mano de obra traficada y explotada.

Pero la faceta de migrante-víctima no es la única desde la cual se relaciona la migración con el delito de la trata. Existen discursos provenientes de la clase política en la que la movilidad humana irregular es considerada como detonante de diversos crímenes y en la que las personas migrantes pueden convertirse en objetos de dichos crímenes, pero también en perpetradores. A esta tendencia en el discurso que ha cobrado mayor relevancia en años recientes se le conoce como *crimigración* (Stumpf, 2006).

El término *crimigración* es una combinación de las palabras "crimen" y "migración", se utiliza para referirse al fenómeno en el cual se establece una conexión o relación entre la movilidad humana y la criminalidad (Stumpf, 2006; Guia, 2012). El concepto se utiliza para examinar y comprender las interacciones complejas entre la migración y los aspectos legales y sociales relacionados con la comisión de delitos, también puede buscar evidencia de cómo la movilidad es capaz de influir en los índices de criminalidad.

No obstante, cuando un fenómeno como la *crimigración* tiene lugar en contextos que tienden al nacionalismo, puede resultar en la estigmatización de los migrantes y la justificación de discursos antiderechos o xenófobos que buscan establecer en la mente de las personas vínculos entre ciertas nacionalidades y tipos específicos de crímenes en determinados países (Muñoz, 2020). Esta asociación entre la criminalidad y la migración sigue la línea de investigaciones previas que relacionaban la pobreza con la delincuencia, apoyándose en posibles conflictos culturales y desorden social, así como en condiciones económicas precarias, desigualdad en el acceso al trabajo y al sistema judicial (Guia, 2012).

En lo que respecta a la trata de personas, desde la lógica de la *crimigración* se plantea que debido a que la trata es consecuencia de la migración irregular, el combate a este crimen justifica el endurecimiento de las políticas o medidas de control migratorio que se implementan en respuesta a preocupaciones sobre la delincuencia asociada a los migrantes.

Las políticas gubernamentales dirigidas a combatir la trata de personas también revelan conflictos de intereses y objetivos estratégicos en el control de la migración ilegal. Aunque hay una clara preocupación por proteger a las víctimas y prevenir los diversos daños causados por la trata, los gobiernos a menudo confunden la lucha contra la trata con los controles migratorios y de asilo (Lee, 2011).

Muchas de las iniciativas contra la trata, las sanciones punitivas y los controles fronterizos que surgieron cuando se reconoció el problema de la trata han sido objeto de controversia y han resultado paradójicas, ya que conducen a un aumento en el número de migrantes no autorizados y forzados que recurren a traficantes o contrabandistas profesionales (Lee, 2011). Esto no ha llegado a tener impacto un significativo en la mitigación de las causas de la trata, pero tiene consecuencias en la forma en que se aborda la movilidad humana y contribuye a estigmatizar a los migrantes.

Aunado a lo anterior, no se puede ignorar el papel que las instituciones gubernamentales juegan en la configuración de la relación trata-migración, ya que la corrupción de las corporaciones policiacas y de las instituciones de seguridad presentes a lo largo de las rutas migratorias facilita la actuación de los grupos criminales que captan a los migrantes para posteriormente explotarlos (Paris, 2021). Esto remite nuevamente a pensar en la responsabilidad del Estado respecto al fenómeno que se pretende atender y plantea la necesidad de que en las políticas de mitigación también se considere la corrupción de las instituciones como una de las causas a atacar.

Si bien, establecer la relación que la trata de personas guarda con otros problemas y violaciones a los derechos humanos puede resultar útil para comprender el contexto en el que el problema se desarrolla y con ello facilitar la toma de decisiones para atenderlo, también conlleva el riesgo de establecer visiones reduccionistas del fenómeno y dejar fuera elementos que requieren atención. Se han documentado casos en los que la incidencia de la trata no

proviene de la existencia de organizaciones criminales, sino que se trata de situaciones en las que una persona adulta explota a un miembro más joven de la familia (Paris, 2013), o la explotación viene de parte de un conocido cercano como un vecino (Dena, 2018b).

Está ampliamente documentado que las personas en condición de movilidad se encuentran especialmente expuestas a ser víctimas de trata, particularmente las provenientes de centro y Sudamérica que cruzan varias fronteras internacionales con la intención de llegar a Estados Unidos (Paris, 2021), de ahí una de las razones por las que la trata suele ser abordada como un problema subsecuente de la migración irregular; no obstante, también se registran en los que las víctimas son de origen local y la dinámica alrededor de su explotación no se relaciona con algún tipo de migración, al menos no la internacional (Dena, 2018a).

Todo esto invita a reflexionar sobre cómo los conceptos mayormente aceptados del fenómeno pueden ser útiles para delimitar y tomar decisiones, o de lo contrario, están invisibilizando elementos del problema que requieren atención y convirtiéndolo en una cuestión subordinada a otros problemas considerados prioritarios.

Capítulo III.

Marco teórico analítico

En este apartado se busca introducir al lector en el enfoque analítico desde el cual se desarrolla el presente trabajo, que es el de los *policy studies*. Por lo que se explica de manera breve en qué consiste dicho enfoque, cuáles son los objetivos que persigue y por qué es útil para este objeto de estudio en particular.

Posteriormente, se desarrollan algunas precisiones conceptuales sobre el objeto de estudio que está conformado por el establecimiento de la agenda y el problema público, así como los elementos que influyen en dicho proceso, tales como el contexto, los actores, sus valores, su comportamiento y las relaciones que establecen entre sí.

Por último, se presenta el marco que se utilizará como herramienta para el análisis de los hallazgos, que consiste en el enfoque narrativo que se basa en la comprensión del proceso de políticas y las decisiones de políticas, como cuestiones eminentemente políticas que pueden observarse a través de las narrativas y contra narrativas de los actores involucrados en dicho proceso.

1. Políticas públicas

La noción preponderante de política pública como concepto y como objeto de estudio viene de Harold Laswell, quien en 1951 definió las políticas como un conjunto de acciones orientadas a la resolución de problemas públicos (Lasswell, 2007a), de ahí que el punto central alrededor del cual se desarrolla el campo de estudio de las políticas sea la atención a los problemas fundamentales del hombre en sociedad.

Un problema público es aquel estado de las cosas que se contrapone a la visión sobre la realidad que el público ciudadano ha construido, se trata de situaciones que se consideran indeseables o que van en contra del bienestar público y, por lo tanto, se busca que sean atendidas (Bazúa, 2010). Esto significa que son situaciones que van más allá de la

satisfacción de una demanda específica que se presenta de manera temporal o de inconvenientes pequeña magnitud que pueden ser resueltos con una acción gubernamental sencilla, sino que son de gran magnitud y se caracterizan por ser complejos.

La complejidad de estos grandes problemas públicos, a los que también se les conoce como wicked problems, radica en el hecho de que emergen en sistemas abiertos y se distinguen por tres aspectos: se presentan en realidades sin límite, sus componentes son interdependientes y los procesos que tienen lugar en los sistemas y subsistemas dan cuenta de cómo se mueven (Del Castillo, 2014). Esto propicia que encontrar soluciones efectivas para los wicked problems en su conjunto resulte complicado, por lo tanto, se les atiende desde una lógica de mitigación, centrando la atención en partes específicas del problema.

De la misma forma en que los problemas públicos cuentan con un carácter complejo, es importante que los procesos de políticas sean comprendidos desde su propia complejidad, ya que en ellos intervienen factores tanto de índole operativo, como político, normativo e institucional. De aquí la importancia de pensar dichos procesos desde las tres dimensiones que los definen: 1) Polity, que se refiere a la autoridad detentada por el Estado, 2) Politics, referente al juego entre los actores que luchan por acceder al poder y; 3) Policy, que son las estrategias de acción que se llevan a cabo para la mitigación de los problemas públicos (Bazúa y Valenti, 1993).

Con la intención de encontrar las vías idóneas para la mitigación de los problemas públicos es necesaria la generación de conocimiento alrededor de los procesos de políticas. Harold Laswell definió como ciencias de políticas al desarrollo del estudio científico en torno a las acciones de política pública (Laswell, 2007b), el autor hizo una distinción entre dos dimensiones desde las que se puede abordar el estudio de las políticas: la primera concerniente al análisis del proceso, sus componentes o sus resultados y la segunda relacionada con lo que él denominó la inteligencia del proceso de la política, referente a la información proveniente de disciplinas más allá de las ciencias sociales que podría ser útil para la formulación de políticas más eficaces.

De lo anterior, se deriva la naturaleza interdisciplinaria de la ciencia de políticas, así como la diversidad de enfoques a partir de los cuales se pueden abordar los procesos de

políticas. Dichos enfoques se dividen en dos rutas principales de aproximación analítica, la primera está asociada al conocimiento en el proceso de las políticas y sigue como ruta de investigación el análisis de políticas o *policy analysis*, mientras la segunda se asocia al conocimiento del proceso y sigue como ruta de investigación los estudios de políticas o *policy studies* (Del Castillo, 2014). La inclinación por alguna de estas rutas dependerá de los objetivos de la investigación y de cómo estos empatan con las características de cada enfoque.

La ruta del *policy analysis* ha sido la más ampliamente difundida, se basa principalmente con la perspectiva cíclica de las políticas, según la cual, se trata de procesos con fases o pasos bien definidos (Bardach, 2004). Estos pasos varían dependiendo de la fuente que se consulte, pero generalmente giran en torno a lo siguiente: 1) Identificación o definición de un problema público; 2) Formulación de alternativas de solución; 3) Análisis y selección de alternativas; 5) Implementación; 6) Evaluación.

Considerando lo anterior, el análisis de políticas da cabida a que los pasos del ciclo puedan ser estudiados de manera independiente o en su conjunto, enfocándose en los componentes técnicos del proceso. Debido a su naturaleza mayormente técnica, esta ruta de investigación suele relacionarse con los procesos de evaluación de políticas que se llevan a cabo una vez concluida la implementación, por lo que resulta de suma utilidad para identificar puntos que requieren mejoras a nivel operativo, desarrollar cambios orientados a facilitar el trabajo de los profesionales de la administración pública o hacer más eficiente la asignación y uso de recursos.

No obstante, existen situaciones en las que el análisis de políticas puede verse rebasado por la realidad en la que tienen lugar los problemas públicos y las políticas para mitigarlos, ya que desde este enfoque se les concibe como objetos estáticos y aislados de elementos externos que puedan intervenir en ellos, es decir, no consideran la complejidad que se mencionó anteriormente. Es este punto en el que la ruta de los *policy studies* puede significar un aporte valioso.

Los estudios de políticas se relacionan más con una aproximación politológica que desde la administración pública, ya que toman en cuenta elementos que en términos formales se encuentran fuera del ciclo de las políticas pero que son capaces de influir en el proceso

durante momentos clave como la toma de decisiones, de ahí su relación tan estrecha con la conformación de la agenda pública (Aguilar, 1993).

Este enfoque, al que también se le conoce como la perspectiva del proceso (Del Castillo, 2020) se caracteriza por la centralidad que da a los elementos políticos (*politics*) de las políticas (*policies*), entendiendo la dimensión política como el espacio de interacción entre actores y la lucha por el poder. Es por esto, que las investigaciones que parten de este enfoque permitirían identificar las condiciones que dieron lugar a la política y comprender la lógica detrás de la toma de decisiones.

Otro de los elementos a tomar en cuenta es que se orientan a comprender, analizar y explicar el proceso de las políticas desde su complejidad y dinamismo, no como un retrato congelado en el tiempo (Del Castillo, 2020). Esto permite contar con una visión más completa del proceso ya que se puede observar el contexto en el que tuvo lugar, además de las transformaciones por las que pasó durante un periodo determinado.

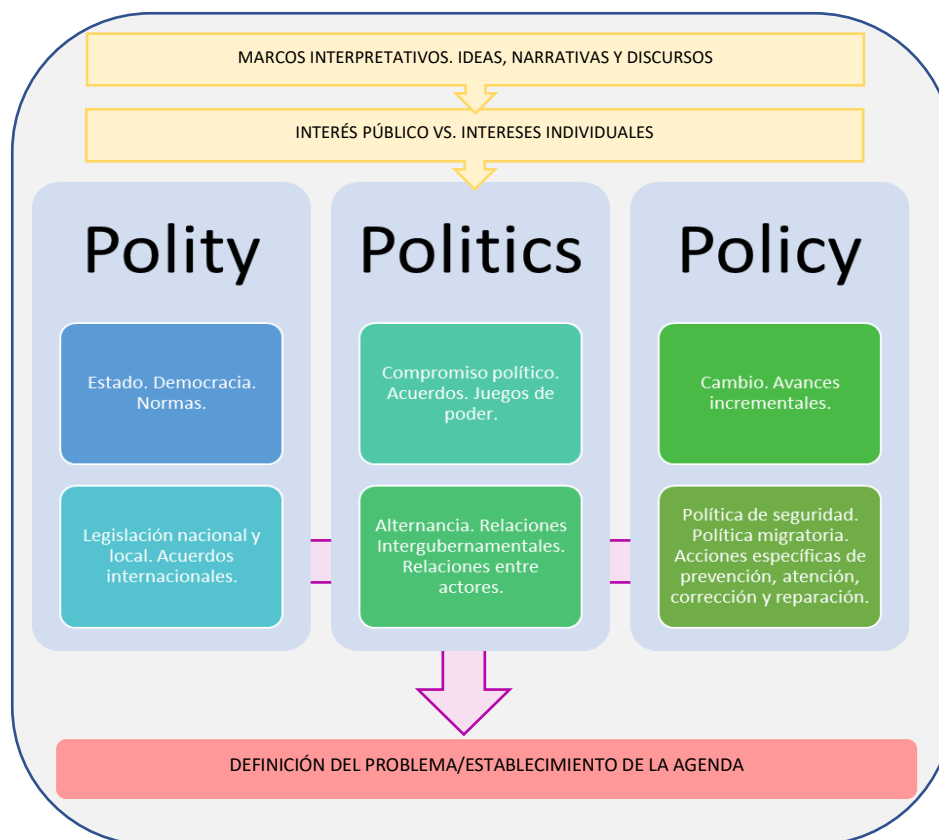
La utilidad de esta perspectiva de investigación radica en la comprensión de las políticas en tanto procesos políticos determinados por su contexto, esto por un lado contribuye a ampliar el campo de estudio y por otro lado genera información más diversa que los análisis y evaluaciones desarrollados desde la perspectiva tradicional. Dicha información serviría como insumo para formular alternativas acordes a la complejidad de los problemas públicos que se busca mitigar; sin embargo, el reconocimiento de dicha complejidad provoca que los trabajos de *policy studies* requieran sortear mayores obstáculos durante el proceso de investigación y se enfrenten dificultades para traducir los resultados en insumos de política pública.

Considerando esta visión compleja y multidimensional del proceso de políticas, una definición integral de política pública incluiría su carácter parcial e incremental, a partir de un compromiso político preestructurado por los 'sistemas apreciativos' o marcos interpretativos de los actores políticos, que se refiere al establecimiento y la estructuración de problemas más que a la resolución de problemas dirigida por objetivos (Hoppe 2010; Turnbull 2006). Es por lo anterior que una aproximación a las políticas desde una lógica de

complejidad favorece la comprensión del proceso desde las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*, y permite obtener una visión amplia y dinámica de la política pública.

En el esquema se muestra la relación que guardan a nivel conceptual la delimitación de problemas públicos y el establecimiento de la agenda con las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*, dado que dichas dimensiones se hacen presentes de manera simultánea dentro de estos componentes de la política, los cuales, se redefinen continuamente a lo largo del proceso; de igual forma, se consideran las tensiones entre los objetivos políticos y de políticas, que pueden generar una confrontación entre los intereses individuales de los actores y el interés público asociado con la mitigación del problema.

Figura 2: Esquema analítico para abordar el proceso de políticas.



Fuente: Elaboración propia

En lo referente a esta investigación, dentro del tema de la trata de personas, las dimensiones se materializan a través de la normatividad y los acuerdos internacionales en lo que respecta a la *polity*; en la alternancia política, las relaciones entre distintos órdenes de gobierno y las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en lo referente a la *politics*; mientras las acciones encaminadas a la prevención, atención, corrección y reparación en frente a la trata componen la dimensión de la *policy*.

2. Establecimiento de la agenda y el problema público

El establecimiento de la agenda pública es entendido en un sentido estricto como el “Proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el Gobierno debe atender y debe ser objeto de una política pública” (Aguilar, 2013).

Por su parte, la definición del problema constituye la indagación de los elementos distintivos y socialmente nocivos de un problema público, así como las causas o los factores a los que se imputa su existencia y agravamiento (Aguilar, 2013).

Desde la visión ortodoxa la definición del problema público constituye la etapa inicial que da lugar al ciclo de la política y solía entenderse como la descripción de una situación indeseable que se desea cambiar (Subirats, 2001). Sin embargo, desde la visión heterodoxa en la que se centran los estudios de políticas, la definición de la agenda y el problema público son elementos interconectados que reconfiguran continuamente a la largo del proceso de la política a partir de las acciones y la argumentación de los actores públicos.

Una política requiere una definición de problema que indique el camino a recorrer entre la no deseada y una situación que sea claramente mejor que la originaria (Subirats, 2001). Es por ello por lo que, de entrada, la delimitación de un problema público lleva de manera implícita una posible solución.

La delimitación del problema público es un proceso que se desarrolla gradualmente a lo largo de un continuo, que no implica la aplicación de una solución única, sino que regulariza los procesos de política como una respuesta parcial (Hoppe, 2010), que va de la mano con proceso de la definición y redefinición de la agenda.

Dado que la definición de la agenda y del problema son elementos que guardan una estrecha relación y en conjunto son el resultado de un proceso político, se ven determinados por la *polity*, en función de la forma de gobierno y los marcos normativos vigentes, se mueven en la dimensión de *politics* y de ahí permean hacia la *policy*. En la dimensión política es donde se dan las disputas y acuerdos entre actores, ya sean gobernantes de distintos niveles, los potenciales implementadores de distintas dependencias o pertenecientes a diferentes fracciones políticas, o bien, entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

La idea del relativismo limitado (Dery, 1984) se refiere a que la comprensión que se tiene de los problemas se alcanza de manera artificial y subjetiva “los problemas no existe allá afuera”. Esto significa que no son entidades objetivas por derecho propio, sino construcciones analíticas y entidades conceptuales que dependen principalmente de los objetivos, las percepciones y los deseos de quienes los definen, aunque no llegan a ser subjetivas al punto de que vuelvan imposible el encontrar soluciones factibles.

En ese orden de ideas, la definición del problema también constituye un medio para que los actores descubran lo que realmente quieren y cómo se puede obtener, ya que se trata de una relación dual entre el sujeto y su entorno, a través de la cual, se sostiene un debate con la realidad que permite descubrir facetas, dimensiones de acción y oportunidades de mejora.

Los diversos actores sostienen sus visiones particulares de un problema, “Un problema no es el mismo para todas las partes interesadas” (Becker, 1966, citado por Dery, 1984). En este caso cobran relevancia los discursos y narrativas provenientes de cada uno de ellos, ya sean actores gubernamentales que se desempeñan en el terreno organizacional y en la arena legislativa o los provenientes de la sociedad civil que dan a conocer sus necesidades y demandas con la intención de posicionarlas en la agenda.

De lo anterior se desprende la afirmación de que para la definición de la agenda “las ideas importan” (Kingdon, 2014). Esto se refiere a la naturaleza conflictiva del proceso de incorporación de un tema en la agenda, ya que dependerá de los resultados de la confrontación entre las diferentes corrientes de ideas, discursos y narrativas de los actores. Las historias que utilizan los actores están de acuerdo con sus ideas y sistemas de creencias,

estas historias componen las “narrativas de política” (Jones y McBeth, 2010) y proporcionan un medio para comprender la composición de la agenda.

Establecer agenda se refiere a resaltar ciertos temas o problemas respecto a otros con la intención de generar soluciones a partir de procesos de argumentación negociación y búsqueda del consenso (Jones y McBeth, 2010). En este caso, las narrativas permiten establecer una conexión entre el problema y la solución que un actor determinado busca posicionar, una vez que dicho problema es reconocido como sujeto a ser atendido, se puede considerar como parte de la agenda (Kingdon, 2014; Stone, 2021).

La diversidad de discursos e ideas provoca que surjan tensiones y visiones contradictorias de una misma situación. Por lo tanto, los problemas además de ser construcciones analíticas son construcciones políticas, su definición se considera adecuada en tanto se trata del resultado de un proceso políticos (Dery, 1984) y como cualquier proceso político, implica confrontación, negociación, arreglos institucionales y acuerdos entre actores.

Otro aspecto para considerar según Dery (1984) es que definir un problema requiere comenzar a establecer sus posibles soluciones, para lo que conviene considerar tres aspectos relevantes: 1) las alternativas deben constituir una contribución al bienestar social e implicar mejoras globales sobre la situación problemática, priorizando la opción que genere un mayor beneficio; 2) no solo las condiciones indeseables constituyen un problema, ni la supresión de esas condiciones es una solución; 3) la definición del problema y las alternativas de solución deben provenir de procesos políticos que se llevan a cabo legítimamente. En caso de que no se cumpla con estas condiciones no vale la pena definir el problema ni resolverlo.

Otro elemento para considerar en la delimitación del problema es que se guía por un criterio de factibilidad en función de los escenarios que los actores consideran “idóneos”. Esto implica que exista un entendimiento compartido y cierto nivel de consenso entre ellos respecto a las ideas y nociones previas que los actores tienen del problema y sus posibles soluciones (Hoppe, 2010); lo que significa que al enfrentar un problema en el que no existe consenso o en el que los actores se encuentran desarticulados, como en el caso de la trata de

personas, se dificulta la delimitación del problema y la subsecuente incorporación a la agenda.

Considerando lo anterior, cabe cuestionarse si la delimitación del problema de la trata de personas como problema de política pública cumple con los criterios que permitan desarrollar políticas adecuadas para su mitigación, especialmente si los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en el proceso se guiaron por el interés de una contribución social, si el proceso se llevó a cabo en un marco de legitimidad y si se busca suprimir el problema en su conjunto o solo algunas condiciones indeseables con efectos en el corto plazo.

Dentro de la cuestión de la delimitación de los problemas públicos cabe mencionar una categoría especial, la crisis (Cairney y Zaharadis, 2016). Una crisis se refiere a eventos que resultan sumamente vívidos, que cuentan con un gran impacto visual y son propicios para usarse en campañas de establecimiento de agenda, en tanto mayor sea la magnitud percibida de la crisis, contará con una mayor probabilidad de ocupar un lugar en la agenda.

Puede tratarse de problemas que no cuenten con respuestas en el corto plazo, pero la atención que generan puede ser utilizada por los promotores de políticas para demandar respuestas políticas o posicionar otros temas relacionados con la crisis. (Cairney y Zaharadis, 2016), o bien, la administración de una crisis por parte de los actores gubernamentales puede utilizarse como elemento que justifique o legitime acciones que de otra forma podrían resultar impopulares.

Establecer un problema público como una crisis se relaciona con la forma en que se percibe la situación que se considera indeseable y se pretende cambiar, es decir, la atención se centra en la cuestión problemática; sin embargo, existe la posibilidad de elegir un problema público y definir la agenda centrándose en los sujetos y sus necesidades. Deborah Stone (2021) plantea seis criterios centrados en los sujetos que sirven para definir que situaciones deben o no atenderse a través de una política pública:

- 1) Membresía. Se refiere a la prioridad que se da a las necesidades de los sujetos o de ciertos grupos en función de su pertenencia a la comunidad. Stone pone como

ejemplo a las comunidades que están migrando de manera irregular, cuyas demandas pueden no considerarse prioritarias frente a las demandas de las personas que residen legalmente en un determinado lugar.

2) Mérito. Se trata de desarrollar políticas que recompensen el logro basado en el esfuerzo, asumiendo que los sujetos actúan a partir de condiciones de igualdad, que sus éxitos corresponden a un esfuerzo individual y que, por lo tanto, merecen ser recompensados; un ejemplo de estas políticas son las becas al mérito escolar.

3) Rango. Implica que las políticas se desarrollen a partir de un criterio de clasificación jerárquico. Asignando mayores beneficios a quienes se considera que cuentan con mayores habilidades, capacidades o responsabilidades. Es como dar a beneficios fiscales a las organizaciones que se constituyen legalmente, dado que se consideran en un nivel superior a las que no se han constituido.

4) Distribución basada en grupo. Este criterio se asocia con la implementación de acciones afirmativas siguiendo el razonamiento de que existen grupos más desfavorecidos que otros y que por lo tanto deben considerarse como prioritarias las políticas que mitiguen sus problemas. Esto aplica especialmente con grupos minoritarios o poblaciones históricamente discriminadas y violentadas.

5) Necesidad. Este criterio lleva a orientar la atención a partir del nivel de necesidad que enfrenten los sujetos, dando prioridad a llevar a cabo políticas que resuelvan necesidades mayores, o que aquejan a una mayor población y que, por lo tanto, son más urgentes.

6) Valor. Se trata del valor que representa para los sujetos la obtención de los beneficios generados por una política pública, por ejemplo, puede suceder que para un individuo resulte más valioso contar con un transporte público eficiente para llegar a su trabajo diariamente, que tener acceso a la educación gratuita.

Estos criterios pueden ser tomados dependiendo del contexto y las circunstancias en los que tienen lugar las situaciones problemáticas, o bien, a partir de los objetivos que se persiguen con la implementación de determinadas políticas, que pueden estar más cercanos a un objetivo político que al objetivo de mitigar un problema público. De ahí la importancia que da la autora a cuestionar cada uno de dichos criterios, pues debido a su naturaleza

subjetiva e interpretativa, podrían orientar las decisiones de política siguiendo los intereses y agendas particulares los gobernantes y otros actores sociales.

Aunado a lo anterior, se puede decir que el establecimiento de la agenda no es un proceso que se agote en la incorporación de un tema, sino que sigue una trayectoria en espiral en la que los actores continuamente reformulan los problemas para adaptarse a los cambios sociales y al mismo tiempo legitimar sus acciones (Turnbull 2013). Esto se refleja en la toma de decisiones y propicia cambios en las políticas.

Los discursos, las ideas, las interpretaciones y las representaciones simbólicas no sólo desempeñan un papel sustancial en la definición del problema, sino también en los cambios y resultados de las políticas públicas (Jones y McBeth, 2010). Estos cambios entendidos como transformaciones en el proceso de las políticas públicas que inciden en la resolución de un problema público (Del Castillo, 2021), pueden darse de manera incremental a lo largo de la trayectoria de la política, caracterizados por dinámicas de estabilidad, equilibrio o continuidad (cambios en las políticas); o pueden darse como sustitución de una política por otra (cambios de las políticas) (Del Castillo, 2017).

La cuestión del cambio no es ajena al análisis narrativo y la comprensión subjetiva de las políticas. Dado que los discursos de políticas se utilizan como guías de acción definiendo los conceptos y normas a aplicar, identificando los problemas a resolver y desarrollando los instrumentos de política a ser utilizados (Velasco, 2016). El cambio también da cuenta de cómo los actores interpretan y redefinen el contexto en el que se tiene lugar la política.

Es así como los cambios terminan incorporándose como parte de las historias o relatos que permiten reconstruir y comprender el proceso de las políticas más allá de lo técnico y se convierten finalmente en un insumo para la reconfiguración de políticas existentes o formulación de nuevas políticas.

En este sentido, los procesos del problema y la agenda, así como sus efectos sobre el cambio, están marcados por las respuestas políticas de los actores y por las disyunciones entre el problema político construido y las realidades empíricas. En el caso de la trata de

personas, la realidad empírica está caracterizada por el conocimiento limitado del fenómeno que se traduce en soluciones mayormente acotadas, como se ha mencionado anteriormente, a la explotación sexual (Broad y Turnbull 2019), a la persecución del crimen y al control de la movilidad humana.

Para Birkland (2004) la agenda es una colección de los elementos de los problemas públicos a los que al menos algunos de los funcionarios públicos y gubernamentales están activamente atentos. Estos elementos pueden incluir problemas, comprensión de causas, interpretaciones de símbolos, soluciones sugeridas a problemas y representaciones estratégicas de problemas.

La agenda puede ser algo tan específico y concreto como una lista de proyectos de ley o podría llegar a incluir el conjunto de ideas y creencias sobre la existencia o magnitud de los problemas y cómo estos deben ser abordados por el gobierno, el sector privado, las organizaciones sin fines de lucro o mediante la acción conjunta de algunas o todas estas instituciones. (Birkland, 2004)

Considerando lo anterior, el establecimiento de la agenda es el proceso a través del cual los problemas y las alternativas de solución adquieren o pierden relevancia frente a la atención del público y de la élite (Birkland, 2004), es decir, frente a la atención de los diferentes actores. Este proceso está determinado por el contexto, así como por eventos extraordinarios relacionados con los problemas que se busca atender.

Birkland (2004, 2007a, 2007b) sostiene que eventos como un desastre, a los que denomina *eventos focales*, tienen la capacidad de transformar la agenda pública debido a que llaman la atención sobre un problema público y la necesidad de que este sea atendido, así como en la puesta en marcha de políticas que ya existen, o bien, la ausencia de ellas y la forma en que se organizan los actores alrededor de dicho problema. Es así como la identificación de eventos focales se convierte en una herramienta para reconstruir y comprender la trayectoria de una política.

Un evento focal se puede identificar como tal si cumple con algunos criterios. Se trata de situaciones especialmente llamativas que suponen un riesgo potencial o generaron una

concentración de daños significativa, cuentan con cierto nivel de rareza, es decir, que no se tratan de eventos que sucedan comúnmente y son conocidos por todos (Birkland, 2007a, 2007b), dichas características son las que dotan a estos eventos de la capacidad de incidir tanto en el aspecto técnico como político de la agenda y de las políticas. En ese sentido, no solo los desastres, sino el surgimiento de crisis humanitarias, emergencias sanitarias o incluso movimientos migratorios extraordinarios entrarían en la clasificación de un evento focal.

Otro aspecto que juega un papel relevante en el establecimiento de la agenda son los actores políticos y sociales. Dado que no todos los actores pueden tener la misma comprensión de todos los problemas públicos y de todas las alternativas de solución (Birkland, 2004), tiene lugar la lucha política que de la que habla Stone (2021) que tiene el propósito de imponer la propia visión de los problemas públicos; es por ello por lo que los actores con sus marcos interpretativos, sus valores, sus ideas y sus discursos también influyen en la forma en que se define la agenda y que dirección toman las políticas.

3. El papel de los actores en el establecimiento de la agenda.

En un contexto democrático, el proceso de política pública no se limita a las acciones gubernamentales que se formulan y se ejecutan de manera unilateral por parte de los servidores públicos, sino que se trata de un proceso abierto a la participación de diversos actores que tienen en común el interés de mitigar un determinado problema público. Esto se debe, como plantea Aguilar (2019) a que se requieren más actores que el gubernamental, que aporten sus recursos y rompan con la forma de gobierno unilateral y vertical.

Este “reordenamiento posgubernamental del proceso de gobernar” (Aguilar, 2016), persigue el fin de responder a la cuestión de la insuficiencia directiva de los gobiernos ante la complejidad de los problemas sociales actuales considerando al ámbito que supera lo que concierne esencialmente al gobierno. Dicho reordenamiento se plantea, por un lado, como una transformación en la forma tradicional de gobernar y, por otro lado, como una condición para la gobernanza, lo que se traduce en una transformación en la lógica desde la cual se desarrollan y ponen en marcha las políticas públicas.

Dentro de la clasificación de lo no gubernamental se puede considerar a los actores privados, sociales o incluso a los órganos autónomos, que no dependen exclusivamente del Estado, quienes en función de sus capacidades y recursos pueden influir en los distintos componentes de la política, tales como la delimitación de un problema público y la definición de la agenda, lo que finalmente influye en la toma de decisiones y la posterior puesta en marcha de una política.

Como se mencionaba en el planteamiento del problema de la presente investigación, en el caso de la atención de la trata de personas en México, el comportamiento de los actores gubernamentales y no gubernamentales parece obedecer a un interés de imponer agendas individuales. con el fin de obtener o mantener algún tipo de beneficio, como puede ser la legitimación y facilidad para administrar una crisis, en el caso de los actores gubernamentales, o la posibilidad de subsistencia para los actores no gubernamentales. Lo que finalmente se traduce en que la definición del problema y la agenda estén determinados por motivaciones distintas al interés público.

Este comportamiento de los actores puede definirse en términos de Laura Agustín como industria del rescate (Agustín, 2013), que se refiere a las diversas situaciones que tienen lugar cuando los actores gubernamentales y no gubernamentales que se dedican a atender a mujeres migrantes trabajadoras sexuales o víctimas de trata de personas, dan prioridad a sus intereses particulares, lo que los lleva a buscar la reproducción y permanencia de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de dichas mujeres, a fin de continuar recibiendo los beneficios económicos o políticos que representa atenderlas.

En una lógica similar, aunque enfocándose específicamente en los actores alrededor de la población migrante, Hernández-León (2012) utiliza el término de industria de la migración con el propósito de analizar la participación de un conjunto diverso de intermediarios que facilitan la migración irregular, con la intención de obtener un lucro:

La industria de la migración comprende actividades como la contratación de mano de obra, el tráfico y la prestación de servicios legales para inmigrantes, así como los servicios de transporte, comunicación y remesas. El contenido y los confines de la industria migratoria han variado históricamente de acuerdo con las políticas de emigración e inmigración, la

demanda laboral, condiciones sociales y económicas en los países emisores y receptores, y el tamaño de la población inmigrante en el destino (Hernández-León, 2012).

Hernández-León argumenta que quienes integran la industria de la migración juegan una parte significativa en la estructuración de la movilidad humana, moviéndose entre las esferas política, social y la económica.

Agustín (2013) plantea esta relación entre lo político, lo económico y lo social desde la atención a las mujeres de países pobres que viajan a Europa y que son explotadas para el trabajo doméstico o de cuidado y el comercio sexual. Describe cómo se construye el entramado de organizaciones del sector social que abarcan organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, entidades de financiamiento e instituciones intergubernamentales que establecen acuerdos que desde la narrativa oficial están orientados a mejorar las condiciones de vida de la población migrante, a fin de que no se conviertan en víctimas de la explotación.

No obstante, estos actores sociales desarrollan prácticas y discursos de revictimización, que anulan o deja fuera la agencia de las poblaciones vulnerables ante la trata y reproducen la condición de víctima pasiva enmarcada en un discurso de los derechos humanos permite que los agentes sociales se posicionen como un grupo indispensable de acompañamiento y con autoridad para asistir, controlar, incidir en la toma de decisiones en asuntos públicos locales desde una visión que lleva a una delimitación parcial del problema.

La reproducción de discursos estigmatizantes se da también al analizar la relación entre víctima y victimario como protagonistas de la trata, especialmente en la modalidad de trata con fines de explotación sexual, en la que impera una percepción dicotómica de la relación “víctima inocente – depredador violento” (Warren, 2015), en la que invariablemente la víctima es sometida por un individuo o una red de delincuentes, como parte del entramado del crimen organizado. Si bien, esto puede ser parte del problema, constituye una simplificación del fenómeno e invisibiliza su complejidad e ignora componentes estructurales que podrían estar interviniendo para exista.

Aunado a lo anterior, se define a las víctimas como sujetos implícitamente indefensos y sin agencia, lo que atenta contra su capacidad de reflexionar y limita sus posibilidades de acceder a un proceso efectivo de reintegración y reconstrucción (Flamtermesky, 2015) y cierra la posibilidad de que tanto víctimas como poblaciones en riesgo ante el fenómeno, sean capaces de involucrarse de manera activa en el proceso política pública.

A pesar de la complejidad del fenómeno, que se vincula con problemas como la vulnerabilidad, la exclusión, la pobreza, la violencia o el bajo nivel educativo, las políticas para mitigación de la trata de personas se siguen abordado a partir de una concepción unidimensional del problema (Danailova-Trainor y Laczko, 2010); dicha concepción termina por influir en las decisiones de políticas que, como se mencionó anteriormente, se limitan a las acciones basadas en el despliegue de las fuerzas policiales de los gobiernos y al uso de la trata por parte de activistas y organizaciones no gubernamentales, como herramienta para la obtención de fondos y financiamiento (Warren, 2015).

Esto puede ser analizado dentro de un estudio de políticas a partir de la noción de los promotores de políticas de Nissim Cohen (2016), quien los define como personas que aprovechan las oportunidades para influir en los resultados de las políticas a partir de sus intereses personales. Tratan de influir en una realidad dada para crear nuevos horizontes de oportunidad utilizando ideas y estrategias innovadoras invirtiendo sus recursos como tiempo, energía, reputación y, a veces, dinero con la esperanza de un retorno futuro.

No existe un entendimiento comúnmente aceptado de lo que puede considerarse dentro de la noción de promotor de políticas; no obstante, se reconoce que dentro del proceso de políticas y particularmente en el establecimiento de una agenda en la que se basará cualquier cambio en la política pública, existen actores particularmente interesados en promover o cambiar las políticas públicas en favor de una agenda individual, la que puede incluir expandir su poder a nivel institucional o personal (Cohen, 2016).

En ese sentido, los promotores no corresponden a un solo tipo de actor, sino que puede tratarse de tres diferentes tipos: 1) integrantes de la administración pública, principalmente políticos y burócratas con puestos organizativos a nivel intermedio; 2) promotores del sector privado: empresarios afiliados a empresas grandes y medianas cuyo interés surge de la

posibilidad de oportunidades de negocio o de la obtención de beneficios económicos personales; 3) Promotores del tercer sector: organizaciones no gubernamentales, con fines generalmente no lucrativos, pero con la capacidad de aumentar su influencia en el entorno social (Cohen, 2016).

La participación de los distintos promotores de políticas permite el equilibrio de poder entre actores, facilita los cambios en las políticas y abre canales de comunicación y colaboración entre los actores gubernamentales y los sujetos o beneficiarios de la política; lo cual, le da al proceso un sentido de apertura y pluralidad, donde las ideas de los actores respecto al problema público cobran gran relevancia.

No obstante, los actores no constituyen entidades homogéneas con pensamientos y comportamientos uniformes, aun cuando se trate del mismo tipo de actores, puedan existir puntos de coincidencia o incluso acuerdos y mecanismos de colaboración, cada actor cuenta con una agenda individual, fundamentada en valores políticos que puede o no alinearse con valores públicos que persiguen la mitigación de un problema determinado.

Los valores políticos pueden ser considerados como los principios rectores que motivan las acciones de los promotores de políticas. Los valores son los mecanismos que orientan la acción pública y se manifiestan a través de las decisiones que toman y las acciones que ponen en marcha. (Stewart, 2009). Las cuatro categorías para clasificar los valores asociados a la puesta en marcha de una política pública son los relacionados con los resultados, los de diseño, los instrumentales y los administrativos.

Como parte de los valores también se encuentran los intereses, que según Stewart (2009) son más tangibles y específicos. Stone (2021) los define como elementos de la lucha política entre actores y los clasifica entre valores “buenos” que suelen ser débilmente defendidos y valores “malos” a los que los actores suelen defender con mayor fuerza, dado que obedecen a motivaciones individualistas que van en contra del sentido de lo público.

Se puede decir entonces que no existen medios establecidos que permitan garantizar que los intereses particulares que persiguen estos promotores estén acordes a la idea del bien público y que ello se traduzca en la mitigación de un problema público determinado. De ello

se desprende la importancia de analizar el comportamiento de los actores y promotores que se involucran en la definición de la agenda pública, a fin de establecer cómo sus valores e ideas influyen en las políticas, en cómo se distribuyen los recursos y cómo se establecen las relaciones de cooperación o confrontación entre ellos.

4. El enfoque narrativo como herramienta para analizar el establecimiento de la agenda y definición del problema público.

Este trabajo se ubica dentro del campo de estudios de políticas pública o *policy studies*, por lo tanto, se aleja de las explicaciones basadas en el modelo cíclico de las políticas que sigue la lógica lineal y racional de resolución de problemas públicos como secuencia de fases mutuamente excluyentes. En su lugar, se concibe la formulación de políticas como un proceso político en el que se confrontan argumentos estratégicamente diseñados e ideas que están en lucha por su primacía y que representan las diferentes opciones de las que se dispone para resolver los problemas sociales (Fischer, 2003).

El razonamiento político involucra la creación de metáforas y categorías” (Stone, 2021), por lo tanto, se busca la comprensión del proceso de políticas, a través de la incorporación de la subjetividad de los actores y tratando de entender el proceso de las políticas a partir del reconocimiento del contexto, estudiando las formas en que se construyen los marcos interpretativos que defiende cada actor.

Este enfoque interpretativo privilegia el reconocimiento de visiones compartidas, ideas, discursos, significados, apreciaciones del mundo o marcos de interpretación, así como la competencia entre visiones disímiles, que terminan por dar forma al proceso de políticas y permiten su abordaje y comprensión (Fischer, 2003). Los criterios de decisión en el proceso de las políticas son subjetivos y dependen de los marcos interpretativos de los actores involucrados y definen la definición del problema, así como las posibles alternativas de solución.

En lo que se refiere específicamente a la agenda pública y gubernamental, los estudios se ocupan de explorar los procesos y mecanismos que determinan cómo se definen los

problemas de política. Se usan historias símbolos y significados como elementos de influencia a lo largo del proceso (Stone, 2021) y puede ser útil observarlos como elementos determinantes del establecimiento de la agenda; en este sentido, las narrativas sirven como abreviaturas cognitivas y comunicativas que ayudan a las personas a dar sentido a entornos complejos, permitiendo que las personas recuerden información que encaja con las concepciones previas del mundo (Peterson y Jones, 2016).

Esto significa que revisar las narrativas asimiladas y expresadas por los distintos actores puede ayudar a comprender cómo se desarrollan las ideas y discursos alrededor de los problemas públicos, así como las decisiones tomadas como alternativas de solución y cómo estos son manejados por los actores para imponer sus visiones particulares de las cosas, difundir sus agendas individuales o influir en la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, se puede establecer que la unión entre las ideas en confrontación derivadas de los valores asimilados por los diferentes actores (Stewart, 2009), así como la lucha política caracterizada por el choque entre *intereses buenos e intereses malos* (Stone, 2021) constituyen un elemento determinante en la definición de la agenda y el problema público.

Lo anterior permite proponer una aproximación analítica que retome nociones del enfoque de narrativas (Roe, 1994; M. Jones y McBeth, 2010; Stone, 2021,) desde el cual se puede abordar la forma en que se definen el problema público y la agenda (*agenda setting*) y, además, facilita una explicación respecto los cambios de políticas que tienen lugar a lo largo del periodo en el que se implementan las políticas, priorizando el componente político del proceso.

El aporte de las narrativas (Roe, 1994; M. Jones y McBeth, 2010; Stone, 2021) a los estudios de políticas consiste en que la definición de las políticas, desde el planteamiento del problema, la definición de agenda o la toma de decisiones no siguen las reglas de la perspectiva económica basada en la elección racional. El proceso de políticas y las decisiones en él son elecciones políticas que se ven influidas por el comportamiento de los actores y la persuasión estratégica que estos pueden ejercer.

Stone (2021) establece que los actores políticos cuentan con objetivos múltiples y creencias diversas, muchas veces contradictorias, que se confrontan en la definición de las políticas públicas. Describe las formas en que los actores políticos compiten para definir problemas de políticas y para dar a conocer las respuestas de políticas que consideran adecuadas desde su perspectiva, es en este punto donde tiene lugar lo que la autora denomina “paradoja de las políticas”, ya que es posible definir las mismas políticas de formas contradictorias.

La arena política está marcada por esta paradoja y, por ende, llena de contradicciones, una de ellas es que un mismo actor o grupo es capaz de comprender los problemas públicos de maneras diversas y esto le lleva a definir de diferente manera lo que podría ser el éxito o el fracaso de una política. Por lo tanto, este proceso no sólo es complejo, sino que tiene un componente subjetivo.

Una narrativa se refiere a una historia con una secuencia temporal de eventos que se desarrolla en una trama, que está llena de momentos dramáticos, símbolos y personajes arquetípicos y que culmina con una moraleja de la historia (Jones y McBeth, 2010). En el campo de las políticas públicas las narrativas cuentan con un gran poder explicativo de los procesos de políticas, ya que ayudan a comprender la forma en que los propios actores involucrados conciben dicho proceso.

De lo anterior se deriva que la unidad de análisis en una narrativa sean las interpretaciones humanas o historias y se pone el énfasis de las investigaciones en cómo las narrativas representan las ideas y los valores de los actores alrededor de los problemas públicos, conduciendo con ello a diversas alternativas de solución (M. Jones y McBeth, 2010). Esto establece el hilo conductor entre actores, problemas y agenda que finalmente se traducen en la toma de decisiones, la ejecución y los cambios de políticas.

Además de los elementos, existen supuestos básicos a los que se apega el análisis de narrativas (Estévez y Páez, 2020):

1. **Construcción social:** Se refiere a que los significados asignados a los hechos, objetos y procesos relacionados a las políticas varían según cómo los perciban los sujetos involucrados.
2. **Relatividad limitada:** Las construcciones sociales varían hasta el punto de crear diferentes realidades de políticas públicas y están limitadas por sistemas de creencias, ideologías o normas, por ende, no sucede al azar.
3. **Elementos estructurales generalizables:** A pesar del nivel de subjetividad y la relatividad limitada, las narrativas se pueden identificar a través de estructuras generalizables, ya sean argumentos o tipos de personajes, que pueden ser observados en distintos contextos.
4. **Operación en tres niveles:** El análisis de las narrativas de políticas públicas se divide en tres niveles interrelacionados; el nivel micro o individual; el nivel meso o grupal y el nivel macro referente a lo cultural o institucional.
5. **Homo narrans:** Supuesto en el que se asume que la narrativa determina la forma en que los individuos procesan la información y se comunican (Estévez y Páez, 2020).

Estos supuestos hacen referencia, por un lado, a la naturaleza subjetiva de las narrativas y, por otro lado, a la injerencia que tienen las narrativas en la dimensión política del proceso de políticas, en la cual, tienen lugar las tensiones y confrontaciones que forman parte de la delimitación de un problema público o la conformación de la agenda y que se materializan en la dimensión técnica y operativa de la implementación, a través de las relaciones intergubernamentales y las acciones de los actores no gubernamentales.

Las narrativas también sirven para explicar el proceso de la política pública, ya que la reconstrucción de los relatos y contrarrelatos de los diferentes actores permite integrar la historia detrás del proceso y dar cuenta de las razones de sus resultados; las narrativas iluminan los obstáculos y las oportunidades en la implementación de la política (Jones y McBeth, 2010), esto sirve como insumo, no sólo para comprender la política en sí misma, sino para generar mejores propuestas de acción en el futuro.

Si bien, el enfoque narrativo se ha orientado principalmente a los estudios a nivel micro y a nivel meso en una menor medida, existe la posibilidad de vincular los tres niveles al centrar la atención sobre el papel que desempeña el promotor de políticas públicas al difundir ideas y dar forma a la opinión pública (McBeth y Shanahan, 2004). Así, el promotor como sujeto se convertiría en el vínculo fundamental en la investigación entre el nivel micro, el nivel meso y macro.

Si se busca entender cómo, cuándo y por qué las narrativas les dan forma a los procesos de política pública en los niveles meso y macro, es necesario comprender cómo funciona la narrativa a nivel individual y posteriormente formular supuestos para los niveles más altos del análisis (Peterson y Jones, 2016), ya que los niveles están compuestos por elementos que se encuentran organizados y relacionados entre sí.

La aproximación al proceso de políticas desde el enfoque de trayectoria da cuenta de la importancia de la dimensión política para comprender la puesta en práctica de las políticas, más allá de lo técnico u operativo y dando relevancia a la influencia del contexto sobre la trayectoria (Ball y Bowe, 1992). Esta dimensión política está compuesta por actores, instrumentos e instituciones, que interactúan en sistemas complejos y susceptibles a la subjetividad (Stone, 2021).

Por lo anterior Ball retoma la idea del contexto y cómo este influye en la trayectoria a través de diversos elementos que para él conforman las dimensiones de la política pública:

- 1) En lo referente a la *polity*, se revisan el contenido y la construcción de las normas relacionadas con la política pública, considerando los momentos y circunstancias en los que estas se cuestionan o modifican, así como su relación con otras políticas;
- 2) En lo que concierne a la dimensión de *politics* se analizan los elementos que componen tendencias, marcos discursivos y flujos de información alrededor del problema público;
- 3) En la dimensión de *policy* se revisa como tal la puesta en marcha o materialización de las políticas.

Capítulo IV.

Diseño metodológico

1. Propósito y lógica de la metodología

Como ya se ha establecido, el objeto de estudio de esta investigación se centró en la definición de la agenda como un proceso político complejo y determinado en gran medida por los marcos interpretativos de los actores involucrados, por lo cual, se propuso una aproximación analítica desde las narrativas y su influencia en la trayectoria que han seguido las políticas en materia de trata de personas. En ese sentido, se consideró necesario un estudio basado de una concepción interpretativa del proceso y desarrollado desde la práctica misma de las políticas (Hoppe 2010; Broad y Turnbull 2019).

Por lo anterior, se realizó un trabajo cualitativo y descriptivo, basado en un estudio de caso, con la intención de mostrar la complejidad del fenómeno dentro de su contexto, a través de comprender a los sujetos/actores, reforzando con ello su naturaleza inductiva. Un estudio de caso se ocupa de analizar un pequeño número de fenómenos (eventos, actores, actividades, procesos), examinando las relaciones entre los factores contextuales y el objeto que es observado. Por lo tanto, se acude a un estudio de esta naturaleza cuando existe la necesidad de información detallada sobre el tema a investigar y las variables de interés que intervienen en él (Kilonzo y Ojebode, 2023).

Para este trabajo se analizó el proceso de construcción del problema, el establecimiento de demandas, la difusión de discursos basados en valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias; a partir de todos estos elementos se buscaba comprender en qué condiciones ha tenido lugar la conformación de las agendas, por un lado, las correspondientes a cada actor de manera individual y, por otro lado, la agenda pública y gubernamental que finalmente se traduce en la selección de alternativas que buscan atender el problema de la trata.

Un abordaje narrativo parte del supuesto de que en cada proceso de política pública se desarrollan relatos múltiples generalmente en confrontación, que dan forma a la *policy* y cuyo análisis proporciona una explicación a la dinámica de su trayectoria, considerando cómo las distintas versiones de un mismo asunto público contribuyen a la redefinición de dicho asunto a lo largo del tiempo. Esta visión es particularmente útil cuando se trabaja con temas especialmente complejos, inciertos y que tienden a la polarización, como puede ser el que ocupa a la presente investigación.

Por lo tanto, la información recopilada se sometió a un análisis de contenido haciendo uso de la perspectiva narrativa de las políticas públicas (Roe, 1994 y Stone, 2021), la cual, parte de un paradigma constructivista y prioriza el papel del lenguaje, la argumentación y las historias en la conformación del debate público y el espacio de deliberación en torno a los problemas públicos y la formulación de alternativas para su mitigación.

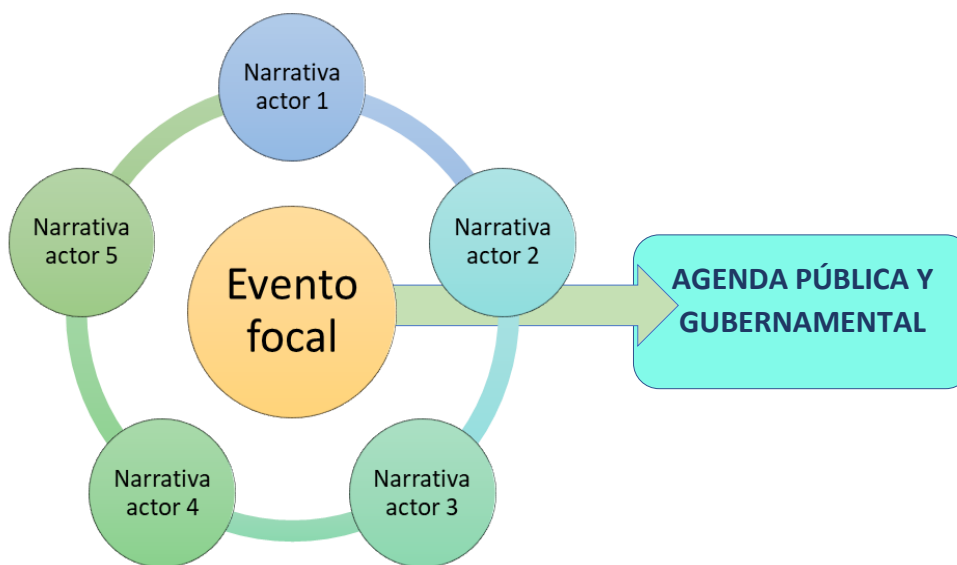
La propuesta metodológica de Roe (1994) se basa en registrar los relatos y los contrarrelatos de los diferentes actores que intervienen en el proceso de la política pública, los cuales se entrelazan y tienen la capacidad de delimitar y orientar dicho proceso. A través de la reconstrucción de relatos es posible identificar las controversias surgidas por la confrontación entre las ideas, los argumentos y las creencias de los actores, con la intención de contrastarlos y generar una narrativa, que permitiría comprender las interacciones que tienen lugar en el ámbito político de las políticas en distintos escenarios y a través del tiempo.

Por su parte, Stone (2021) establece que las narrativas alrededor de las políticas cuentan con un significativo elemento político y pueden observarse a través de las historias de los actores o a través de la identificación de las metáforas que se utilizan en el discurso político, como pueden ser las guerras metafóricas que libran los gobiernos al enfrentarse a un problema público de gran magnitud.

Tanto las controversias políticas, como las metáforas forman parte fundamental en las narrativas políticas que inciden directamente en la delimitación de un problema público, la conformación de la agenda, la toma de decisiones y la ejecución de las políticas, de ahí que la unidad de análisis sean los relatos individuales, que permiten construir lo que Roe llama meta-narrativas.

Para la definición de las narrativas es importante considerar los elementos contextuales que tuvieron lugar cuando estas surgieron, especialmente si se busca reconstruir el proceso de una política en un periodo prolongado. Dichos elementos del contexto se pueden identificar a través de establecer los llamados *eventos focales* (Birkland, 2007a, 2007b; McBeth y Lybecker, 2018) que se trata de sucesos que detonan cambios significativos en la agenda pública, el rumbo que toman las políticas, en los discursos de los actores o en sus agendas individuales. En este caso, identificar los eventos focales permitió establecer momentos relevantes del proceso de la política, a través de los cuáles se pudo reconstruir su trayectoria.

Figura 3: Identificación de narrativas alrededor de un evento focal

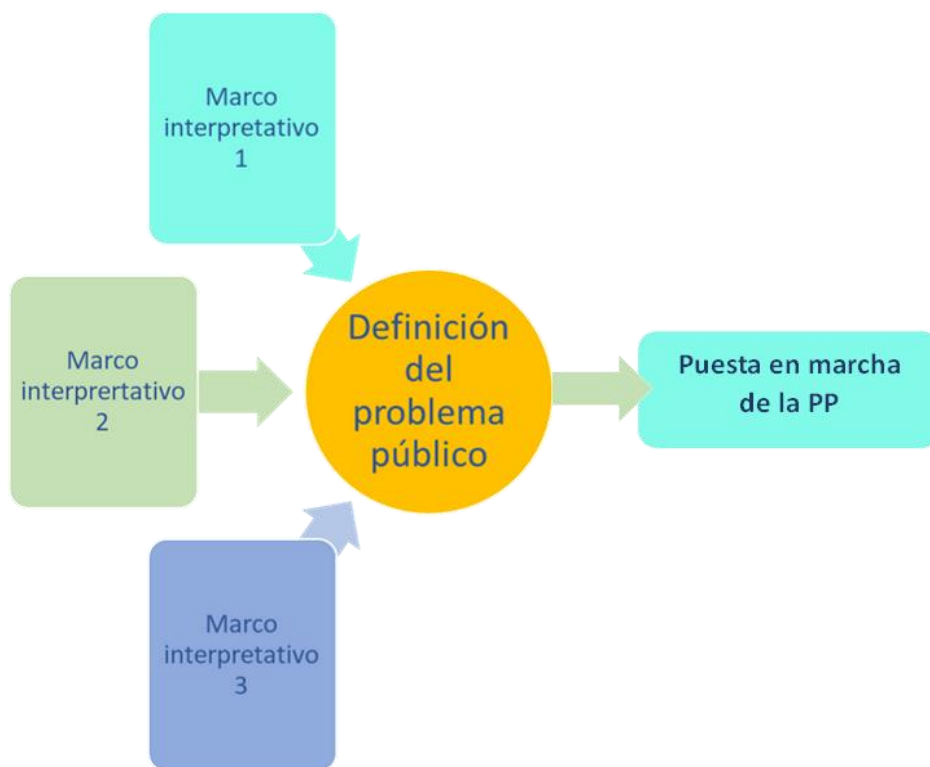


Fuente: Elaboración propia

Una vez que se definen las narrativas individuales, se contrastan para obtener lo que Roe llama las meta-narrativas, que explican cómo la contraposición política construye y reconstruye los asuntos a tratar, en este caso, las meta-narrativas permiten identificar las transformaciones más significativas que ha tenido la agenda pública a lo largo de la trayectoria de la política.

Estas meta-narrativas basadas en los eventos focales sirven posteriormente como guía para la definición de los marcos interpretativos a partir de los cuales se define un problema público. El análisis de marcos interpretativos revisa los discursos y representaciones que de manera implícita o explícita operan en la argumentación y focalización por parte de los actores hacia distintos aspectos de un tema o problema público (Bustelo y Lombardo, 2007). De todas las definiciones de un problema público que se pueden identificar, la que proviene de actores con mayor capacidad de influencia, más recursos o cuya voz se hace más presente, es la que termina permeando en la toma de decisiones de políticas y finalmente define el rumbo que tomará la puesta en marcha de dicha política.

Figura 4: Influencia de los marcos interpretativos en la definición del problema público



Fuente: Elaboración propia con base en Bustelo y Lombardo (2007).

2. Coordinadas metodológicas.

Para el marco de elecciones metodológicas y en un esfuerzo para acotar la investigación, se sigue a Durand (2014), respecto a cómo establecer las coordenadas de investigación, como se describe continuación:

a) Coordinada Territorial: Para la construcción del caso de estudio se seleccionó Ciudad Juárez, Chihuahua. Un municipio de México que se encuentra en la frontera con Estados Unidos, es una ciudad con alto tránsito migratorio y se identifica como una de las zonas más proclives a tener incidencia de la trata de personas.

b) Coordinada Temporal: Como punto de partida para el proceso se seleccionó el 2000, año en el que se da a conocer el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que marcó el inicio de una serie de significativas transformaciones de la política en materia de trata de personas tanto a nivel internacional, como en lo nacional y local.

c) Coordinada Temática: Esta coordenada se dirige a dar respuesta a la pregunta sobre ¿Qué es lo que se investiga? o ¿Cuál es el objeto de estudio? Para fines de esta investigación la coordenada se centra en la relación entre la delimitación del problema y la definición de la agenda y cómo estos elementos se ven determinados e intervienen en el cambio de políticas de atención a la trata de personas, a partir de una aproximación desde las narrativas de los actores políticos y sociales organizadas alrededor de un evento focal.

3. Construcción de fuentes de información

Revisión de notas periodísticas

Se analizó el contenido de notas provenientes de seis periódicos, tres de circulación nacional uno que circula en el estado de Chihuahua y dos exclusivamente en Ciudad Juárez, del año 2000 a mayo de año 2023. Esta revisión permitió identificar los siguientes elementos:

a) Años con más menciones del tema: Se identificaron los años con un mayor número de menciones en medios impresos, lo que dio un primer acercamiento a los

momentos en los que el tema de la trata de personas se posicionaba o no, como parte de la agenda pública o gubernamental desde que se incorporó por primera vez.

b) Actores y sus declaraciones: Esto permitió hacer un mapeo preliminar de los actores que se han involucrado en la mitigación del problema.

c) Eventos focales: Se delimitaron los eventos alrededor de los cuales se dieron cambios relevantes en las políticas en materia de la trata, o bien, que hayan propiciado un mayor número de menciones o declaraciones por parte de los actores involucrados. Los eventos focales permitieron marcar los hitos en la línea de tiempo de la política.

d) Narrativas: A partir de las declaraciones de los actores a través de los medios impresos se identificaron los relatos y contrarrelatos de los actores, a fin de delimitar las narrativas y establecer las meta-narrativas correspondientes a cada evento focal.

Se optó por iniciar con el análisis de notas periodísticas debido a tres factores: 1) Se trata de información de más fácil acceso, ya que se encuentra disponible a través de cualquier base de datos hemerográfica; 2) Las notas periodísticas a diferencia de los documentos oficiales, suelen incluir declaraciones de los actores, así como información del contexto en que estas declaraciones se emiten, lo que facilita la conformación de las narrativas; 3) las notas proporcionaron datos que facilitaron el búsqueda documental, tales como nombres de funcionarios, instituciones y organizaciones que no se habían considerado como actores en el proceso de la política, o bien, hacen referencia a documentos oficiales o nombres de programas y proyectos que se posteriormente se pudieron consultar para el análisis documental.

Revisión documental

Se localizaron y analizaron documentos como planes de desarrollo, páginas institucionales, informes, evaluaciones y reportes de las organizaciones civiles y documentos emitidos por agencias gubernamentales estadounidenses y organismos internacionales. Después de revisar cada documento se hicieron cédulas de análisis documental en las que se identificaron los siguientes aspectos:

- a) Colaboración entre actores.
- b) Articulación entre dependencias y niveles gubernamentales.

- c) Asignación y manejo de los recursos.
- d) Acciones de implementación tanto de programas gubernamentales como de proyectos sociales y comunitarios.
- e) Definición del problema público de la trata y/o sus componentes, según cada actor político o social.

La información obtenida del análisis documental fue contrastada con lo obtenido de las narrativas previamente formuladas, con la intención de encontrar evidencias referentes a la dimensión política (*politics*) o evidencias técnicas y operativas (*policy*) del proceso analizado. Esto permitió establecer si efectivamente existía la desarticulación que se propone en el argumento hipotético, ya sea entre actores, entre las dimensiones de la política pública o entre el interés público y el individual.

Asimismo, el argumento hipotético se propuso que la desarticulación era observable en las múltiples y disímiles definiciones del problema público por parte de los actores, por lo que el análisis documental también pretendía identificar los diferentes marcos interpretativos desde los cuales estos conciben el problema público de la trata de personas.

4. Análisis de la información

Dado que el objetivo del estudio fue la reconstrucción de la trayectoria de la política pública a través de las narrativas de los actores, en relación con eventos focales y crisis (Birkland, 2007; Mcbeth y Lybecker, 2018), a fin de definir cómo se ha establecido la agenda pública y gubernamental, así como la delimitación del problema público de la trata de personas, a partir de los marcos interpretativos de los actores (Bustelo y Lombardo, 2007) el análisis de la información obtenida se desarrolló en función de los siguientes aspectos:

- a) Identificación de años con más menciones de la trata en los medios impresos. Lo que permitió encontrar hitos y definir los eventos focales que guardan relación con el problema de la trata de personas y sus políticas de mitigación.

- b) Identificación de actores políticos y sociales. A fin de conformar las principales narrativas alrededor de la política y establecer cuáles son sus valores políticos.
- c) Identificación de discursos imperantes. A fin de conocer los marcos interpretativos desde los que los actores definen el problema público, sus causas y componentes.
- d) Rastreo de documentos de políticas. Se buscaron documentos relacionados con la normatividad, planes y programas de la política en materia de trata de personas y otras políticas relacionadas.
- e) Clasificación de actores. Se identificaron sus atribuciones y las relaciones de confrontación o colaboración establecidas entre ellos.
- f) Rastreo de recursos. Se buscaron los recursos asignados para la mitigación de la trata permite a fin de establecer su nivel de prioridad como parte de la agenda pública y gubernamental; en los casos en que se asignan recursos por parte de un actor para que otro los ejerza se puede afirmar que existe una relación de colaboración entre dichos actores.
- g) Evidencias de ejecución. Estas permiten hacer una contrastación entre los documentos de políticas, las narrativas construidas y la puesta en marcha de las políticas, para saber si existe articulación entre las dimensiones de la política pública.

Del análisis de la información se desprendió en primer lugar el Mapeo de Actores Clave (MAC), es decir, se han identificado a los actores que están o estuvieron involucrados en el proceso de la política en materia de trata de personas desde el 2002. El mapeo consiste en una herramienta retomada de áreas como el trabajo social en la que se usa para la gestión y evaluación de proyectos sociales (Tapella, 2017), así como para la intervención comunitaria y la participación para incidencia en políticas públicas.

La utilidad del mapeo como herramienta en una investigación como esta, radica en que permite dar cuenta del comportamiento de los actores en un escenario específico, así como su agencia, relaciones de poder e intereses respecto a un problema público y su respectiva intervención gubernamental (Silva, 2017).

Con el mapeo se obtuvo información sobre los siguientes elementos (Tapella, 2017):

- Identificación y clasificación de actores por su tipo o institución de origen.
- Funciones y roles de cada actor.
- Relaciones predominantes.
- Niveles de poder.
- Posturas valores y discursos respecto a las acciones implementadas.

Posterior al mapeo, se realizó una primera revisión de las notas periodísticas y de los documentos de política del periodo comprendido entre 2000 y 2023, esto permitió la identificación de los eventos focales que han marcado momentos de cambio significativos en la conformación de la agenda pública alrededor de la trata y facilitó la reconstrucción histórica que ha seguido la política analizada; con dicha información se desarrolló la categorización y codificación alrededor de los tres elementos principales de esta investigación: 1) la trayectoria de la política pública, 2) la definición del problema y de la agenda pública, 3) las agendas individuales de los actores.


Tabla 3: Cuadro de conceptos

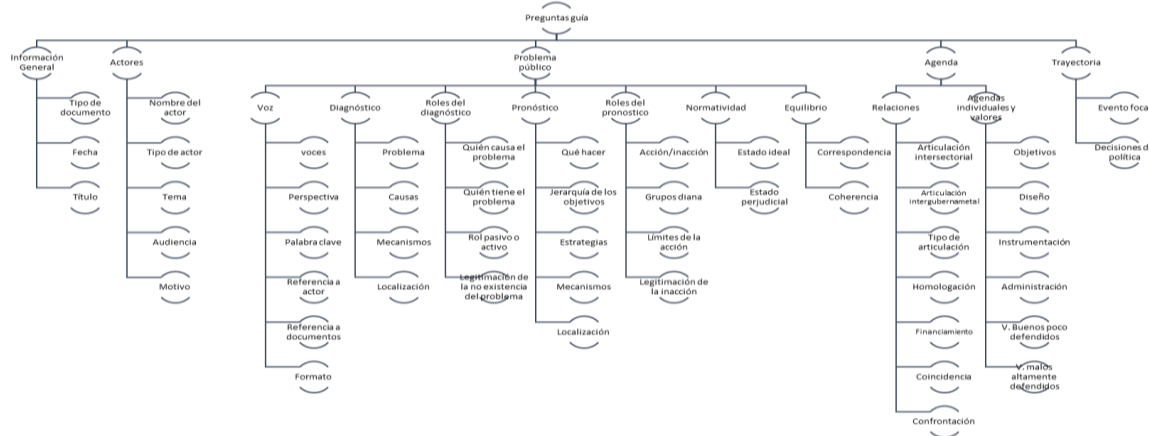
CONCEPTO	CATEGORÍA /SUBCATEGORÍA		COMPONENTES
TRAYECTORIA	EVENTO FOCAL Fuente: Elaboración propia.		Atentados terroristas del 11 de septiembre
			Lucha Frontal contra el Crimen Organizado
			Masacre de Salvarcar
			Arroyo El Navajo
			Caravanas Migrantes
			COVID-19
	DECISIONES		Normas
			Pugnas o acuerdos políticos
			Planes, programas y proyectos
	RECURSOS	ORIGEN	Propio
Gubernamental			
MONTO		No gubernamental	
	Actor internacional		
ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA PÚBLICA	TIPO DE ACTOR		Internacional
			Gob. Federal
			Gob. Estatal
			Gob. Municipal
			OSC
			Academia
	PROBLEMA PÚBLICO		Terrorismo
			Violencia/Crimen organizado
			Violencia de Género
			Migración
			Exclusión económica
			Prostitución
	RELACIONES ENTRE ACTORES		Trata
			Articulación intersectorial
			Articulación intergubernamental
Articulación de distintos tipos de actores			
Homologación			
Financiamiento			
AGENDAS INDIVIDUALES	VALORES POLÍTICOS	Valores alrededor de la <i>policy</i>	Sobre los objetivos
			De diseño
			De instrumentación
		Intereses en la lucha política	Administrativos
			Buenos-débilmente defendidos
			Malos-fuertemente defendidos

Una vez que se contó con las categorías y sus componentes, se regresó a las notas periodísticas y documentos con la intención de hacer un análisis de contenido guiado por el método de los marcos interpretativos de política pública de Bustelo y Lombardo (2007), el cual, tiene relación con los temas de construcción de agenda y problema público especialmente cuando se afirma que los problemas públicos son construidos por las ideas, percepciones o discursos de los actores (Stone, 2021; Aguilar, 2016; Bacchi, 1999, 2009)

La utilidad de una herramienta como el análisis de marcos interpretativos radica en que ayuda a identificar las contradicciones internas en los discursos de las políticas, centrando la atención sobre los discursos y las voces presentes o ausentes dentro de los textos políticos y de políticas, a través del análisis del texto y supertexto (Bustelo y Lombardo, 2007; Bustelo y Lombardo, 2006). Para lo anterior, se utiliza una serie de preguntas guía que pretenden responder a las cuestiones generales sobre el problema público, tales como: ¿Cuál es el problema y como se representa? ¿Qué solución se ofrece? ¿A quién afecta? ¿Cuál es el grupo objetivo? ¿Quiénes son los responsables? ¿Quién tiene voz en la definición del problema y de la solución?

Para este trabajo, se utilizaron como referencia algunas de las preguntas guía de Bustelo y Lombardo (2007), a las que se añadieron otras relacionadas con los temas de interés para la investigación, tales como la trayectoria de la política pública, los eventos focales que marcaron la agenda, las acciones que se llevaron a cabo (en términos técnicos y operativos), los recursos económicos asignados o ejercidos como parte de las políticas antitratra.

Figura 5: Preguntas guía para el análisis de contenido.



Fuente: Elaboración propia con información de Bustelo y Lombardo, 2007.

Capítulo V.

Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas

Este capítulo está destinado a presentar los resultados de la presente investigación, a fin de plantear una discusión alrededor de estos en función del marco conceptual planteado anteriormente. En la primera parte del capítulo se desarrollan hitos y cambios en la agenda pública o gubernamental en materia de trata de personas de los últimos años; en el siguiente apartado se exponen los eventos focales que han sido capaces de definir el rumbo de dicha agenda; posteriormente se analizan algunas narrativas identificadas en diversos documentos oficiales emitidos por los actores gubernamentales y no gubernamentales; finalmente se presentan los marcos interpretativos desde los que se delimita el problema público de la trata.

Como se mencionó en el apartado metodológico, para iniciar con la construcción de la trayectoria de política pública en materia de trata, se llevó a cabo un monitoreo de medios impresos con circulación en Ciudad Juárez. Dicho monitoreo inicialmente fue de utilidad para contar con una idea general de cómo ha variado la atención que se ha puesto al fenómeno de la trata de personas en Ciudad Juárez en los últimos 23 años y permitió identificar hitos y cambios en la agenda que, como se puede observar en la línea de tiempo más adelante, guardaban relación con cambios de administración gubernamental y alternancias políticas en los distintos niveles gubernamentales.

1. Hitos y cambios en la agenda de atención al fenómeno de la trata de personas.

En el caso de las políticas en materia de trata de personas en México y específicamente en Ciudad Juárez, resulta necesario identificar las acciones que se han llevado a cabo como parte de la puesta en marcha de estas políticas, así como los elementos políticos que han estado presentes durante el proceso. A continuación, se presenta una línea de tiempo en la que se identifican algunos hitos de la política en materia de trata de personas

durante el periodo que comprende desde la incorporación de la trata como tema de agenda pública en México hasta la época actual.

A partir de estos hitos fue posible rastrear algunas de las acciones que se llevaron a cabo a nivel operativo, así como algunos eventos relevantes que tuvieron lugar en la dimensión política, en especial lo referente a los procesos electorales o cambios de administración y además facilitó la identificación de actores políticos y sociales que se han involucrado en el tema de la trata de personas durante los últimos 23 años.

Esta información permite construir un panorama general de la manera en que se ha abordado el problema de la trata, en tanto problema de políticas. Asimismo, da luz sobre los componentes de la política pública que podrían estar interviniendo en el fracaso de las acciones de mitigación del problema y que, por lo tanto, ameritan ser analizados de manera puntual como parte de esta investigación.

La línea de tiempo se divide en cinco niveles, que incluyen al gobierno de Estados Unidos, por tratarse del principal referente en la región respecto al diseño y aplicación de estrategias de atención a la trata de personas; al gobierno federal, al gobierno del estado de Chihuahua, al gobierno municipal de Ciudad Juárez y, finalmente, las acciones no gubernamentales o provenientes de actores sociales que tienen presencia a nivel local.

En cada nivel de gobierno se establecen periodos de tiempo que corresponden a las administraciones del poder ejecutivo y se identifican hitos de naturaleza política u operativa, que incluyen declaraciones en medios de comunicación, nombramientos de funcionarios, promulgación de leyes, incorporación del tema de la trata de personas dentro de los planes de desarrollo, asignación de recursos o implementación de programas específicos. En el caso de la acción no gubernamental se identifican las organizaciones civiles, colectivos o líderes de opinión que han manifestado su interés o han llevado a cabo proyectos orientados a combatir la trata de personas y se especifica en qué contexto realizaron dichas acciones.

Como se muestra en la línea de tiempo, el primer hito que se identificó fue que en 2001 el presidente George W. Bush nombró al embajador plenipotenciario en materia de trata, quien lo representaba ante las Naciones Unidas en lo relacionado con el combate de



este crimen a nivel global. En años posteriores, en sus apariciones públicas solía remarcar la importancia de reconocer la trata de personas como una crisis humanitaria, así pues, el tema se encontraba oficialmente a la agenda gubernamental de Estados Unidos.

Figura 6: Línea de tiempo de la política pública en materia de trata de personas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS				George W. Bush (Republicano)					Barack Obama (Demócrata)							Donald Trump (Repúblicano)			Joe Biden (Demócrata)					
	Promoción del Protocolo de Palermo	Embajador Plenipotenciario		Tema en la agenda				Declaración y relación con autoritarismo	Iniciativa Mérida	Seguridad y lucha contra el narco			Iniciativa Clinton		Programa Frontera Sur	Llamado global.				"Permanecer en México"	Orden ejecutiva para combatir	Informe y respuesta de Cuba	Kamala Harris "refrenda compromiso"	Contención Migratoria
GOBIERNO FEDERAL				Ratificación Protocolo			Felipe Calderón (PAN). Securitización.					Enrique Peña Nieto. Cooperación al desarrollo.					AMLO (MORENA). Centralización, menor apertura a intermediarios, populismo.							
					Tema en la agenda	Guerra contra el narco	Ley Ext Dom, Discurso subordinado al crimen organizado y el proceso de securitización			LGPSEDTP	PND Ley Víctimas Prog. anual	SINTRA Prog. anual	CITP Prog. anual	Exigencia de homologación sin más acciones reportadas		Programa DDHH no específico		Convocatoria	Reglamento Comisión	Instalación Comisión				
GOBIERNO ESTATAL					José Reyes Baeza (PRI)					César Duarte (PRI)					Javier Corral (PAN)					Maru Campos (PAN)				
						Proyecto PROTEJA			Ley Ext Dom	Persecución del delito y operativos policiacos			Ley Víctimas	LPS EDTP	Creación del comité Estatal	Capacitación sensibilización	Jornada contra la trata		Capacitación	Consejo estatal para prevención				
GOBIERNO MUNICIPAL								José Reyes (PRI)		Héctor Murguía (PRI)		Enrique Serrano (PRI)		Javier González (PRI)	Armando Cabada (Independiente/morena)					Cruz Pérez (Morena)				
									Justificación de la PFED	Persecución del delito y operativos policiacos		Persecución y operativos			Semana de prevención	Sensibilización de policías		Jornada contra la trata						
NO GUBERNAMENTAL CON PRESENCIA A NIVEL LOCAL										Casa Amiga, Red Mesa de Mujeres, Justicia para nuestras hijas										ONUMUJ , OIM, DHIA, Red mesa de mujeres, Plan estrategico, FICOSEC/USAID				
										Debate sobre la penalización/reconocimiento del trabajo sexual.										Relación con el fenómeno migrante.				

Fuente: Elaboración propia.

En 2003 en México el tema comienza a incorporarse tanto a la agenda pública como a la gubernamental en sus distintos niveles: a nivel federal México ratifica el Protocolo de Palermo; a nivel local una de las acciones que se llevaron a cabo fue la creación de una agencia mixta entre las procuradurías federal y local en el municipio de Juárez, para instrumentar acciones conjuntas orientadas a combatir crímenes relacionados con la violencia de género.

En enero de 2004, la PGR creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, adscrita a la entonces Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad con el objetivo de coordinar y supervisar la representación del Ministerio Público de la Federación, así como las acciones conjuntas para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares en Ciudad Juárez, Chihuahua, entre las que se incluye la trata de personas.

En 2007 Presidente Bush se dirigió a la Asamblea General de las Naciones Unidas y abordó de nuevo el tema de la trata, esta vez señalando que el fenómeno tiene incidencia en los países gobernados por regímenes autoritarios:

Toda nación civilizada también tiene la responsabilidad de apoyar a las personas que sufren bajo dictaduras. En Bielorrusia, Corea del Norte, Siria e Irán, regímenes crueles les niegan a sus pueblos los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Universal. Los estadounidenses están indignados por la situación en Birmania, donde una junta militar ha impuesto un reino de terror que ha durado 19 años. Las libertades básicas de libre expresión, asamblea y culto están sumamente restringidas. Las minorías étnicas son perseguidas. El trabajo forzado de menores, la trata de personas y las violaciones son comunes (Bush, 2007).

Para el siguiente año se puso en marcha la Iniciativa Mérida, que marcó el inicio de la lucha frontal contra el crimen organizado, principal acción en materia de seguridad del gobierno de Calderón que tuvo su epicentro en Ciudad Juárez. Para ese entonces, la trata de personas ya se encontraba de lleno en la agenda gubernamental a nivel federal y el tema se

mencionaba de manera cada vez más recurrente en las declaraciones del presidente Calderón, quien generalmente lo relacionaba con el problema del crimen organizado.

Una de las acciones más relevantes en materia de trata de personas que se ejecutaron en ese tiempo fue la creación, mediante el acuerdo A/024/08, de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, conocida también como FEVIMTRA (DOF, 2008), la cual, se ocupa de perseguir los delitos relacionados con cuestiones de género e incluye dentro de sus responsabilidades el combate a la trata de personas, particularmente las modalidades que tienen como principales víctimas a mujeres y niñas.

Otra de las acciones específicas que se llevaron a cabo durante este periodo fue la promulgación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que se basa en el artículo 22 de la Constitución Federal y permite al Estado Mexicano extinguir la propiedad de los bienes relacionados con la comisión de delitos por parte del gobierno federal y de las entidades federativas. La ley aplica para delitos como el secuestro y la trata de personas, si la extinción es justificada y se han utilizado todos los medios de defensa adecuados, el bien pasará a formar parte del Estado, que se encargará de administrar su uso o beneficio, ya sea a favor de la víctima o para reparar el daño causado por dicho delito (DOF, 2019).

Después del cambio de administración del gobierno estadounidense en el 2008, el discurso antiautoritarismo asociado a la trata perdió fuerza y el presidente Obama reforzó la importancia del combate al crimen organizado como principal estrategia para erradicar la trata de personas. Mientras tanto, en el lado mexicano el proceso de militarización de la lucha contra el narcotráfico siguió su curso; para este año ya habían llegado a Ciudad Juárez más de 10,000 soldados y al igual que en estados Unidos, el gobierno federal incorporó el combate a la trata como una de las razones de impulsar sus políticas de seguridad (Siscar, 2011).

En 2010 el estado de Chihuahua homologó su normatividad y promulgó su propia Ley de extinción de Dominio (Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 2010), lo cual, inició una serie de operativos de localización, desmantelamiento y decomiso de inmuebles y bienes de los grupos criminales por parte de las corporaciones policiales estatal y municipal. Dichas acciones también incluían los operativos antitrata, dirigidos a localizar inmuebles

donde se ejercía la prostitución, a fin de clausurarlos y *rescatar a las víctimas* que se encontraran en ellos; esta situación dio cuenta de la postura del gobierno respecto a la criminalización del trabajo sexual y la relevancia de la explotación sexual sobre el resto de las modalidades de la trata.

Lo anterior, sumado a la situación que se vivía en Ciudad Juárez en torno a la violencia de género, contribuyó a abrir el debate a nivel local entre distintos representantes de la sociedad civil organizada y autoridades locales, respecto a la relación que guardaba el fenómeno del feminicidio con la trata de personas, la posibilidad de regular la prostitución y las alternativas de atención frente al problema de la trata. Dicho debate alcanzó su punto crítico en 2012, cuando fueron encontrados los restos de 16 mujeres en un predio conocido como Arroyo El Navajo quienes, según la investigación, fueron víctimas de explotación sexual (Chavarría, 2022).

Estos hechos coincidieron con la promulgación a nivel federal de 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 (DOF, 2011). A nivel internacional destacó una nueva declaración del presidente Barack Obama, quien pidió poner fin a la trata y el tráfico humano y anunció nuevas medidas contra este delito durante su intervención en la presentación de la Iniciativa Global Clinton (Voz de América, 2012).

En 2013 hubo cambio de administración federal y alternancia política, esta administración fue la primera en incorporar el tema de la trata de personas al Plan Nacional de Desarrollo y en formular programas anuales específicos para su prevención, atención y persecución. A lo largo del gobierno hubo una exigencia hacia los niveles estatal y municipal para que homologaran sus programas y estrategias con lo establecido por el gobierno federal; no obstante, en Ciudad Juárez y en el estado de Chihuahua las únicas acciones que se llevaron a cabo fueron los operativos antitrata que se venían implementando de años atrás.

Como ya se ha mencionado, uno de los grandes obstáculos para el combate de la trata es la carencia de datos sobre este delito en el país, ante este panorama, en 2014 la CNDH se dio a la tarea de trabajar en el Diagnóstico Nacional sobre Trata de Personas, que fue reconocido por la ONU como un esfuerzo significativo que además puso sobre la mesa la

necesidad de contar con un sistema de información nacional. Ese año se crea el Sistema Nacional de Información en materia de Trata de Personas (SINTRA) administrado por la Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas (2014), que pretendía dar seguimiento a las actividades realizadas a nivel federal, estatal y municipal en materia de prevención, sanción y erradicación de estos delitos; lamentablemente, nunca llegó a consolidarse.

Al igual que con el SINTRA, muchas de las acciones en materia de trata propuestas por el gobierno federal durante la administración de Peña Nieto no llegaron a consumarse, si bien, la administración actual ha retomado la herramienta SINTRA, presenta el problema de que es una plataforma de acceso restringido; además hasta el momento la información contenida en ella tiene fines de capacitación y de difusión, se podría decir que se trata más de una herramienta para la promoción de las actividades gubernamentales, que una fuente de información para conocer las características del fenómeno y su magnitud en el país.

De acuerdo con lo que informó la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC), México se encontraba en un nivel de riesgo intermedio en el Informe sobre Trata de Naciones Unidas, lo que requería que se implementaran políticas a la brevedad; sin embargo, la administración de Peña Nieto mostraba escasos avances en la mitigación del problema (Soto, 2015) y de 2015 en adelante se dejaron de generar evidencias del cumplimiento de los programas contra trata de personas.

Mientras tanto, en Ciudad Juárez se dictó la sentencia en el caso del Arroyo el Navajo, en medio de la desconfianza por parte de las organizaciones civiles y familiares de las víctimas, quienes se cuestionaban sobre la legitimidad del juicio y las evidencias presentadas. En ese año hubo una nueva declaración de Barak Obama, quien pidió a la sociedad civil internacional que reforzaran las acciones para combatir la trata, enfatizando que su país estaba comprometido a continuar siendo un líder en el movimiento global contra esta práctica aberrante (Malloy, 2020). Estos eventos marcaron el fin del periodo en que el tema contaba con la atención de un gran número de actores sociales y gubernamentales a nivel local, nacional e internacional simultáneamente.

En 2017 coincidió el cambio de administración a nivel local y estatal. En el municipio de Juárez y en el estado de Chihuahua finalmente se homologaron los programas que el

gobierno federal habría propuesto años atrás: se formuló la Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado de Chihuahua (Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 2017); se instauró el Consejo Estatal para la Prevención de la Trata de Personas; se capacitó a servidores públicos y policías; se llevaron a cabo jornadas públicas de información y sensibilización que, cabe destacar, se realizaron entre el gobierno municipal y estatal de manera conjunta.

No obstante, durante este periodo que incluyó los últimos dos años del gobierno de Peña Nieto, y los primeros del gobierno de López Obrador, las acciones en materia de trata a nivel federal fueron nulas. En este tiempo también coincidió el cambio en el poder ejecutivo de Estados Unidos con la entrada de Donald Trump, quien no hizo declaraciones ni llevó a cabo acciones respecto a la trata hasta 2019, cuando firmó la ley que autorizaba el gasto de 430 millones de dólares para combatir la trata o el tráfico sexual y laboral (NMás, 2019), responsabilizó además al fenómeno migratorio de la incidencia del crimen y afirmó que al construir el muro y contener la migración desde México la trata se erradicaría.

En 2020 entre la emergencia sanitaria por el COVID-19, la crisis migratoria por la llegada de las caravanas migrantes y el cierre de la frontera impuesto como medida sanitaria por parte del gobierno de Estados Unidos, el tema de la trata prácticamente desapareció de la agenda pública y gubernamental en todos los niveles. Pero en 2021, cuando se comenzaron a analizar los efectos del confinamiento en la incidencia de algunos crímenes, el problema fue retomado por organismos internacionales, el gobierno de E.U. y el gobierno federal en México, quienes invariablemente lo abordaron como un elemento de la crisis migratoria que persiste en el país y, posteriormente, las organizaciones civiles a nivel local siguieron su ejemplo.

Kamala Harris, en representación del Gobierno de Estados Unidos, se comprometió a combatir la trata al "revitalizar la colaboración" con Canadá y México, para la migración segura, humana y ordenada (El Universal, 2022). Posteriormente el gobierno de López Obrador realizó acciones como la instauración de la Comisión Intersecretarial 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 (Secretaría de Gobernación, 2022), o la publicación del Programa Nacional 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 2022-2024 (SEGOB, 2022)

Estas acciones del gobierno federal son muy similares a la que se propusieron durante el sexenio anterior, aunque como ya se mencionó, el gobierno anterior no concluyó con éxito su implementación. Por su parte, el gobierno del estado de Chihuahua se encargó de eliminar la información que daba cuenta sobre los resultados de los programas antitrata de la administración anterior y formuló desde cero las estrategias que se han de implementar durante su mandato, las cuales, están orientadas a la securitización y la persecución del delito.

Como se puede observar con esta cronología, la trata de personas es un tema que entra y sale de la agenda pública constantemente, aunque queda subordinado a temas de mayor interés como la seguridad, el combate al terrorismo y a los gobiernos autoritarios, pero nunca como un problema que requiera atención particular a través de programas diseñados específicamente con ese fin.

De manera similar sucede en México, donde el gobierno federal ha incorporado el combate a la trata como parte del discurso que busca dar a conocer o incluso legitimar acciones más amplias, tales como el proceso de securitización, en el caso de Felipe Calderón durante el periodo de la lucha frontal contra el narcotráfico o la cooperación al desarrollo durante el periodo de Enrique Peña Nieto. Dicha situación lleva a preguntarse sobre el proceso de construcción de la agenda pública y específicamente sobre las razones por las que la incorporación de este tema se da de una manera que parece no obedecer al interés público ni considerar la urgencia del problema.

En el contexto local, la relevancia que se le da al tema y la forma que se define el problema por parte de dependencias gubernamentales estatales y locales, parecen estar sujetas a las disposiciones del gobierno federal y a los cambios políticos que tienen lugar a ese nivel, así como a la influencia de los actores internacionales arriba mencionados; en el caso de los actores no gubernamentales, dependería de la disponibilidad de recursos para financiar proyectos sociales relacionados con el tema.

Lo anterior da cuenta de los siguientes aspectos:

- a. Existe una falta de comprensión del fenómeno de la trata y no se tiene evidencia suficiente que refleje su magnitud en México, en el estado de Chihuahua y específicamente en Ciudad Juárez.
- b. Existen discursos e ideas imperantes que determinan la definición del problema o las alternativas de solución y que relacionan la mitigación de la trata con otros temas como la seguridad, la migración y la violencia de género, pero en muchos de los casos como una cuestión de menor prioridad.
- c. En los últimos años ha existido una notoria influencia de actores a nivel internacional que definen en qué momento y bajo qué circunstancias la trata de personas adquiere notoriedad y llega a establecerse como parte de la agenda pública y gubernamental. De igual manera pueden influir en la forma en que los actores se organizan y relacionan alrededor de este problema.
- d. Los cambios en la política antitrata parecen estar asociados a los cambios políticos en el gobierno federal, que a su vez dispone de los cambios en las políticas que tienen lugar a nivel estatal y municipal.
- e. A nivel local, la relevancia que adquiere el tema también está determinada por los recursos de los cuales los actores pueden disponer para financiar, programas y proyectos sociales, lo que estaría desplazando al interés público como el principal criterio de atención.

Dichos aspectos permiten una primera aproximación a algunos de los componentes de la política pública que se hacen presentes en este problema de investigación, particularmente la definición del problema, el establecimiento de la agenda y su relación con las declaraciones, las pugnas y los acuerdos políticos entre actores.

Esta línea de tiempo permitió identificar diferentes actores que se encuentran involucrados en los ámbitos local, nacional e internacional, así como los momentos en que el tema se ha incorporado o ha salido de la agenda pública desde la primera vez que se abordó. Con la intención de plantear el abordaje del fenómeno desde los estudios de políticas, dicha

información se puede analizar utilizando como guía las tres dimensiones de la política pública, *polity*, *politics* y *policy*.

En la dimensión de la *polity*, concerniente al Estado, la forma de gobierno y las normas, hay cierta homogeneidad en la forma en que el fenómeno de la trata es comprendido por los distintos actores en los diferentes niveles de atención. Se parte del entendido de que en un contexto democrático debe reconocerse la participación de múltiples actores políticos y sociales que se organizan en función de los objetivos que establece el Estado a través del aparato burocrático; asimismo, se cuenta con normas comunes, todas ellas derivadas del Protocolo de Palermo, que definen el problema de la trata como una suma de problemas que puede ser atendidos de manera independiente.

En lo referente a la dimensión de *politics*, relacionada con el aspecto político de la obtención o conservación del poder y que en este caso se manifiesta principalmente en el manejo discursivo del problema público, desataca que el fenómeno es definido como una crisis humanitaria global, que requiere atención urgente por parte de los gobiernos de distintos países, especialmente los que son reconocidos como lugares de origen o destino. Este discurso, proveniente de actores como los organismos internacionales y el gobierno estadounidense, ha permeado a los niveles gubernamentales federal, estatal y municipal, que en distintos momentos lo han retomado para justificar acciones de securitización.

Respecto a la dimensión de *policy*, referente a los aspectos más operativos de la puesta en marcha de la política pública, es donde existe una mayor diferencia en el manejo que se da al fenómeno. No obstante, se destaca el papel que han tenido los actores internacionales que han llegado a establecer acuerdos en distintos momentos con los gobiernos federal y municipal o con actores sociales locales, asignando recursos para la ejecución programas de securitización o proyectos de intervención social, lo cual, de alguna manera ha orientado las decisiones la forma en la que se organizan el resto de los actores y que cabe mencionar, no corresponden en su totalidad al discurso político alrededor del problema.

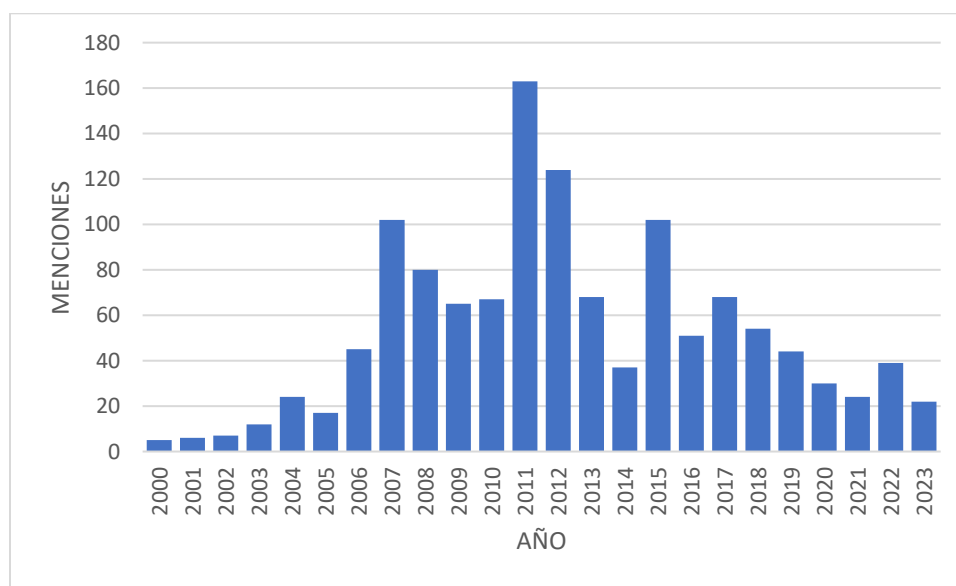
Estas tres dimensiones están presentes en la forma en que se ha definido y delimitado el problema de la trata en Ciudad Juárez y, por ende, en cómo se ha incorporado a la agenda pública y gubernamental a nivel local. Una vez que se ha revisado cronológicamente la

entrada y salida del tema de la trata en la agenda pública y gubernamental, es posible analizar puntualmente las transformaciones de la agenda en función de ciertos momentos en los que se ha transformado la comprensión que los actores tienen del problema público que les atañe; a estos momentos Birkland (2004, 2007a, 2007b) los conoce como eventos focales.

2. Eventos focales que transformaron la agenda y la delimitación del problema

Como se mencionó anteriormente, Birkland (2004, 2007a, 2007b) plantea que la construcción de la agenda pública puede verse afectada por eventos focales que guardan cierta relación con el problema público y que transforman la manera en que los diferentes actores conciben dicho problema y sus posibles alternativas de solución. A fin de identificar los eventos focales relacionados con el problema de la trata en Ciudad Juárez, se recurrió al monitoreo de medios impresos de 2000 a 2023; al revisar la frecuencia en que el tema de la trata de personas era mencionado como tema de política pública se pudo identificar que hubo cinco momentos en que el número de menciones subió de manera significativa: 2007, 2011, 2015, 2017 y 2022.

Figura 7: Frecuencia de menciones del tema de trata de personas en medios impresos de 2000 a 2023

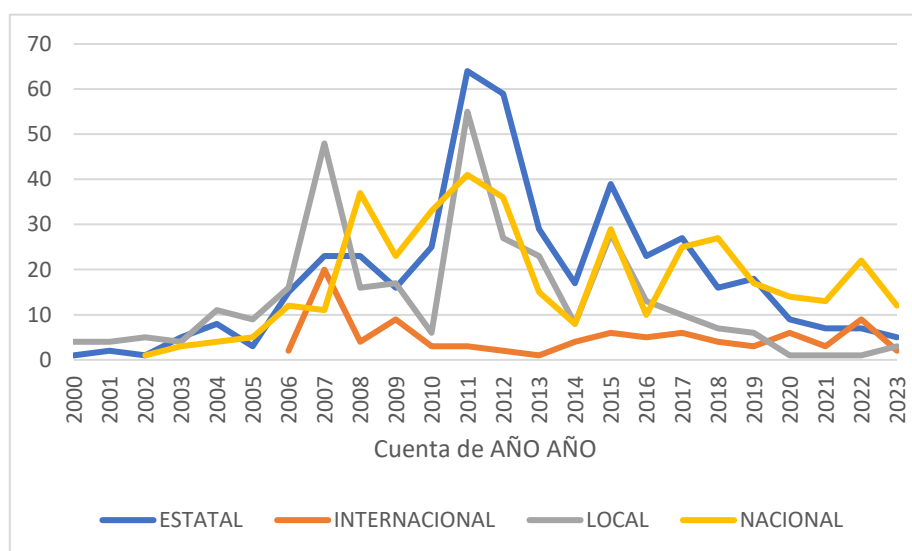


Fuente: Elaboración propia con información de INPRO

Al separar las menciones por el alcance de la nota, entre el ámbito local, estatal nacional e internacional se obtienen información interesante. El primer aspecto es que las notas de alcance estatal, es decir, donde se ven involucrados políticos, funcionarios o miembros de la sociedad civil con influencia en el estado de Chihuahua, son más numerosas que el resto de notas, esto era de esperarse dado que la mitad de los medios analizados son de circulación estatal; no obstante, se puede observar que las menciones en lo local, y lo nacional siguen un patrón muy similar, esto significa que el interés en el tema de la trata se ha comportado de manera similar en los tres niveles de gobierno.

En lo que se refiere a las menciones de alcance internacional (aquellas en las que se involucran organismos internacionales o el gobierno de Estados Unidos o alguna de sus agencias), se encontró que, aunque te tuviera una menor cantidad de menciones, el interés en el tema se comportó de manera similar a lo observado en los niveles, local, estatal y nacional, excepto en el periodo entre 2011 y 2015. En este punto se procedió a revisar nuevamente el contenido de las notas, con la intención de identificar acontecimientos que hubieran tenido lugar cerca de los momentos con más menciones y que pudieran estar afectando el comportamiento de los actores y la definición de la agenda alrededor de la trata de personas.

Figura 7: Frecuencia de menciones de la trata de personas por año y alcance de la noticia. 2000-2023



Fuente: Elaboración propia con información de INPRO

Como lo plantea Birkland, se buscaron situaciones lo suficientemente representativas para que sean reconocidas por todos como problemáticas, el autor menciona ejemplos como desastres naturales, crisis económicas o políticas. En este caso se encontraron seis eventos que cumplen con dichas características: 1) El atentado de 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; 2) La lucha frontal contra el crimen organizado en México; 3) La masacre de Salvarcar en Ciudad Juárez; 4) El caso del Arrollo El Navajo, también en Ciudad Juárez; 5) Las caravanas migrantes que llegaron a la frontera entre México y Estados Unidos, 6) La pandemia de COVID-19.

A la luz de estos eventos se analizaron los cambios en la agenda, como el lugar que el problema ocupó en el discurso político o la cantidad y el tipo de acciones que se llevaron a cabo en la materia. Considerando la clasificación de los actores identificados en la cronología que se presentó anteriormente y siguiendo como guía las tres dimensiones que conforman la política pública, se conformó la trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en Ciudad Juárez en el periodo 2000-2023 y se sintetiza en la tabla a continuación.

En esta trayectoria las acciones específicas en materia de trata se dividen en función del nivel de gobierno en el que se ejecutaron, el actor o los actores que las pusieron en marcha, la dimensión de la política pública a la que pertenecen y el evento focal alrededor del cual tuvieron lugar. En la parte inferior de la tabla se incluyen los recursos asignados por diferentes actores para la ejecución de acciones en materia de trata, así como la definición del problema público que prevaleció el periodo correspondiente a cada evento focal.

2.1 Atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos

Si bien, para el año 2001 la trata de personas no era un tema que ocupara un lugar relevante en la agenda pública en México, su incorporación en la agenda internacional y la forma en que el gobierno de los Estados Unidos abordó dicho problema durante esa época influyó directamente en que el gobierno mexicano comenzara a poner atención sobre él.

Después de los atentados terroristas que tuvieron lugar en el año 2001 en Estados Unidos, el gobierno de dicho país asumió una postura antiterrorista como parte fundamental de su política de seguridad. Dentro de esta lógica, la trata de personas era identificada como uno de los efectos más nocivos del terrorismo y como tal, el combate a la trata (que en aquel entonces también era considerado como equivalente al tráfico de personas) requería de medidas que previnieran, persiguieran y castigaran actividades terroristas.

La discusión respecto a la trata y el tráfico ilegal de personas ya se encontraba con anterioridad en la agenda del gobierno de Estados Unidos, pues incluso en el año 2000 ya se había promulgado la Ley de Protección a las Víctimas de la Trata de Personas; pero fue a raíz de los atentados que se reforzó el vínculo entre ambos fenómenos por tratarse de una actividad que puede usarse como una táctica de terrorismo (UNODC, 2018b) o como una fuente de financiamiento este (UNODC, 2018a).

Una de las acciones más destacables que llevó a cabo el gobierno de Estados Unidos consistió en la institución de la figura del Embajador Plenipotenciario para Vigilar y Combatir la Trata de Personas, quien como se mencionó anteriormente, es el responsable de representar a Estados Unidos ante las Naciones Unidas en la toma de decisiones y la elaboración de propuestas para combatir la trata a nivel global. Este evento coincide con la promulgación del 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 (2001).

El también llamado Protocolo de Palermo fungió como antecedente directo de la normatividad que posteriormente se adoptó por múltiples países, especialmente los que como México fueron identificados por los organismos internacionales y por el gobierno de Estados Unidos como países con alta incidencia del fenómeno de la trata, haciendo que este tema se posicionara por primera vez como prioritario dentro de la agenda gubernamental mexicana.

En los años posteriores a los atentados muchas de las declaraciones del presidente Bush se centraban en la importancia de la lucha contra el terrorismo y las políticas de seguridad que su gobierno había adoptado; no obstante, hubo ocasiones en las que aprovechaba los espacios para hacer el llamado público a las naciones interesadas para que unieran sus

esfuerzos en el combate el terrorismo y la trata de personas. En 2003, en un discurso ante Naciones Unidas que buscaba justificar el combate al terrorismo introdujo como tema secundario la importancia de reconocer la trata de personas como una crisis humanitaria:

Existe otra crisis humanitaria que se disemina a escondidas. Todos los años, aproximadamente 800,000 a 900,000 seres humanos son comprados, vendidos o forzados a cruzar las fronteras del mundo. Entre ellos se encuentran miles de niñas adolescentes y otras de apenas cinco años, que caen víctima al comercio sexual. Este comercio con vidas humanas genera miles de millones de dólares todos los años y gran parte de ellos se utilizan para financiar el crimen organizado.

El abuso y la explotación de los más inocentes y vulnerables es particularmente vil. Las víctimas del comercio sexual experimentan la vida poco antes de ver lo peor de la vida: un submundo de brutalidad y temor solitario. Aquellos que crean a dichas víctimas y se benefician de su sufrimiento deben ser castigados severamente. Aquellos que hacen uso de dicha industria se corrompen y aumentan la miseria de otros. Y los gobiernos que toleran este comercio toleran un tipo de esclavitud (Bush, 2003).

En el fragmento anterior se introduce también el tema del crimen organizado y lo vincula al de la trata, enfatizando la modalidad de explotación sexual; de igual manera, responsabiliza a los gobiernos que, según sus palabras, toleran esta industria. Más adelante anuncia la creación de la Ley PROTECT, dirigida a castigar el turismo sexual infantil y menciona que su gobierno está dispuesto a imponer sanciones a los países, a fin de combatir el crimen.

Este problema ha surgido en mi propio país y estamos dedicándonos a detenerlo. La ley PROTECT, la cual promulgué este año, establece que es un delito que cualquier persona ingrese a los Estados Unidos o que cualquier ciudadano viaje al extranjero con el propósito del turismo sexual que involucre a niños [...] Las víctimas de dicha industria también necesitan la ayuda de otros miembros de las Naciones Unidas. Y esto comienza con normas claras y con la certeza del castigo según las leyes de cada país [...] El gobierno estadounidense está comprometiendo \$50 millones a respaldar la buena labor de las organizaciones que rescatan a las mujeres y los niños de la explotación, y brindándoles albergue, tratamiento médico y la esperanza de una nueva vida. Insto a otros gobiernos a que pongan de su parte. (Bush, 2003).



En este último fragmento exhorta a los gobiernos de diferentes naciones a formular las normas pertinentes y anuncia que el gobierno estadounidense brindaría financiamiento para las organizaciones que atiendan a las víctimas de este crimen. Estos hechos influyeron enormemente en la manera en que se configuró la agenda pública en México, ya que no sólo el gobierno sino también la sociedad civil organizada a nivel nacional y local mostró cada vez un mayor interés en el problema de la trata a partir de ese momento.



Figura 8: Trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en México de 2000 a 2023.

DIMENSIÓN / EVENTO	nivel	2000-2005	2006-2009	2010	2011-2015	2016-2019	2020-2023
		ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001	LUCHA FRONTAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	MASACRE DE SALVARCAR	ARROYO NAVAJO	CARAVANAS MIGRANTES	COVID-19
POLITY	F	Ratificación del protocolo de Palermo	LPSTP y ley de Extinción de Dominio		LGSEDTP y LGV. STPS-Protocolo de identificación y atención en entornos laborales.		
	E		Tipificación en el Código Estatal	Ley estatal de extinción de dominio	Protocolos de atención y Asistencia, Ley de Víctimas y LSEDTP		
POLITICS	I	Embajador plenipotenciario	Autoritarismo/iniciativa Mérida. Securitización	Seguridad	iniciativa Clinton-Programa Frontera Sur-Mes contra la trata	"Permanece en México". OIM-Múltiples reportes.	Orden ejecutiva para el combate a la migración (Trump). USAID-Covid
	F	Ingesa como tema de agenda	Discurso de derechos humanos. "La lucha contra el crimen combatirá la trata de personas"	Controversia CNDH-Legislativo-ejecutivo	Cooperación para el desarrollo	Justificación de la contención migratoria	
	E				Cuestionar la guerra contra el narco		Borrado en los medios de las evidencias de acciones de la administración anterior
	L			Justificación de política de seguridad	Debate sobre trabajo sexual.		
POLICY	I			OIM- Programa regional sobre Migración en la Frontera Norte. Para Evitar la explotación laboral, trata y trafico de repatriados por parte del crimen organizado.	USAID- Informe sobre trata de personas en México	USAID- Informe sobre trata de personas en México	Operación Lone Star del gobierno de Texas. Financiamiento USAID para el apoyo humanitario y la promoción de la migración segura y ordenada.
	F		Persecución de actividades asociadas al crimen organizado por parte de la policía federal. Creación de FEVIMTRA	Campaña Corazón Azul Antes de volcarse en Todos Somos Juárez	Programa Nacional 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 2014-2018. SECTUR, INAMI, INDESOL, SEDESOL, SEGOB, SEP	Programa de Derechos Humanos o Trata de personas no específico	Establecimiento de la Comisión intersectorial
	E		PROTEJA-USAID. Procuraduría del Estado. Conferencia de USAID		CAPACITACIONES CNDH. Creación del comité Estatal. Cierre de Hoteles relacionados con el caso Arroyo Navajo "Juicio del siglo"	Jornada contra la trata. Capacitación de funcionarios	USAID-Estrategia de cooperación para el desarrollo del país. UNODC-Programa mundial contra la trata (trata y COVID). Plataforma Centinela
	L				Persecución del delito. Foro de consulta sobre regulación del trabajo sexual. Semana de prevención de la Trata.	Jornada contra la trata, capacitación. IMM-Corredor seguro (USAID)	
	OSC		Centro de Derechos Humanos del Migrante, Ejercito de Salvación, Casa Amiga	Justicia para nuestras hijas. Búsqueda de cuerpos y denuncia ante la Fiscalía	Casa Amiga, Red Mesa de Mujeres, Justicia para nuestras hijas. Proyectos financiados por Indesol y USAID.	Casa Amiga, Red Mesa de Mujeres, Justicia para nuestras hijas, DHIA	Casa Amiga, Red Mesa de Mujeres, Justicia para nuestras hijas, DHIA, FICOSEC, Tira Paro
RECURSOS			USAID 300,000 DII	3.1 millones de dólares FONDO 1031 "Fondo para el Desarrollo" - OIM	Fondo de protección y asistencia a víctimas. 5 mdp. 30 millones de pesos repartidos en sectores del gobierno federal	ACNUR-62.6 millones de dólares. Sistema de asilo	US Gov 272 mdd. USAID 74mdd en la región
PROBLEMA		El terrorismo se relaciona con la trata de personas	El crimen organizado provoca y controla la trata de personas	El tema prioritario es la violencia contra las juventudes. El feminicidio deja de ser el principal problema público en la agenda local. Se habla de la trata entre migrantes jóvenes y NNAs cooptados por el crimen organizado.	La guerra contra el narcotráfico detonó la trata y la trata provoca los feminicidios.	La migración irregular provoca la trata de personas.	La pandemia aumentó la trata asociada a la migración irregular

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Lucha frontal contra el crimen organizado

Entre el año 2006 y el 2009, después de varios años en los que Estados Unidos había tenido como prioridad el combate al terrorismo, su política de seguridad se reconfiguró y cambió el foco de atención hacia el combate al crimen organizado, lo cual, lo llevó a establecer acuerdos con distintos países que se consideraban focos rojos en este aspecto. Mientras tanto, a nivel discursivo la definición de la trata de personas como problema público comenzó a considerarse como una de las principales actividades que contribuyen a sustentar el crimen organizado.

En el ámbito internacional la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito lanzó la campaña "Corazón Azul" contra la trata de personas, la campaña tiene como principal línea de acción informar y crear conciencia respecto de este delito y su impacto en la sociedad. Con esta campaña se trata de alentar una participación masiva y servir de inspiración a medidas que contribuyan a poner fin a este delito², a su vez, busca que las personas expresen su solidaridad con las víctimas de la trata de personas luciendo para ello un Corazón Azul.

El Corazón Azul representa la tristeza de quienes son víctimas de la trata de personas y nos recuerda la insensibilidad de quienes compran y venden a otros seres humanos. El uso del color azul de las Naciones Unidas también demuestra el compromiso de la Organización con la lucha contra ese delito que atenta contra la dignidad humana (Gobierno del estado de Chihuahua, 2018)

Entre el gobierno estadounidense y las Naciones Unidas se logró posicionar el tema en la agenda internacional desde dos visiones distintas. Por un lado, la ONU comenzó a promover la importancia de la prevención a través de las campañas informativas y de sensibilización; sin embargo, los gobiernos nacionales, incluido el de Estados Unidos aún no se incorporaban a esta tendencia y continuaban priorizando la visión de la trata como un tema de seguridad y un componente del crimen organizado.

En lo que respecta a los gobiernos federal y estatal, adoptaron la lógica estadounidense, lo que tuvo efectos en la manera en que México definió su propia política de seguridad, ya que durante el periodo correspondiente a la primera parte de la administración de Felipe Calderón y la

² Para más información véase <http://corazon-azul.org/>

mayor parte del gobierno de José Reyes Baeza, tanto el gobierno federal como el estatal adoptaron posturas que contribuyeron al proceso de securitización que comenzó con la Iniciativa Mérida y con el arranque de la llamada Lucha Frontal contra el Crimen Organizado.

En este contexto, ambos niveles de gobierno definieron la trata como una manifestación del crimen organizado y, por ende, establecieron que las acciones encaminadas a terminar con el problema requerirían combatir las organizaciones criminales que lo controlan. En ese sentido, se promulgaron las dos leyes que se convirtieron en los instrumentos normativos más relevantes en la materia, que se basaban en la persecución del delito y que buscaban menguar los recursos de las organizaciones criminales a través de la extinción de dominio: Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF, 2007) y La Ley Nacional de Extinción de dominio (Camacho, 2020).

Mientras tanto, como se mostró en la cronología presentada anteriormente, durante este periodo fue creada la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas, además fue tipificado el crimen de trata de personas en el Código Penal del Estado de Chihuahua (Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 2006). Esto contribuyó a que la atención al fenómeno se basara principalmente en la persecución del delito, a través de la implementación de operativos antitrata, que de alguna forma también propiciaron la criminalización del fenómeno del trabajo sexual, propiciando que se abriera el debate público sobre la abolición o regulación de dicha actividad.

A nivel estatal también se contó con recursos proporcionados por La Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés), que facilitó 300 mil dólares para la implementación del programa PROTEJA que había sido anunciado anteriormente por el gobierno norteamericano y con la intención de combatir la trata en países latinoamericanos con problemas de violencia e inseguridad. La puesta en marcha de este programa contribuyó a que organizaciones dedicadas a la seguridad, la promoción de derechos humanos y a la prevención de la violencia de género, incorporaran el tema de la trata como parte de sus agendas individuales.

2.3. Masacre de villas de Salvaterra

En el año 2010 tuvo lugar un evento focal que transformó la manera en la que se venía desarrollando la lucha contra el crimen organizado de Felipe Calderón, esto fue la masacre en

contra 60 jóvenes estudiantes por parte de un comando armado mientras se encontraban en una fiesta al sur de la ciudad. A partir de este hecho y en medio de un ambiente de gran indignación, fue que el gobierno federal se encargó de coordinar una estrategia denominada Todos Somos Juárez, que tuvo como objetivo que múltiples actores provenientes de la sociedad civil y la academia se sumaran a los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo acciones orientadas a prevenir y combatir la violencia contra los jóvenes.

Todos Somos Juárez se trató de un esfuerzo de articulación sin precedentes en la ciudad; no obstante, muchos de los temas y problemas que hasta el momento se habían considerado prioritarios en la agenda, como el feminicidio y la desaparición de mujeres o que recientemente se incorporaban, como la trata de personas, fueron dejados de lado a fin de atender lo que en el momento se consideró de mayor urgencia, es decir, la violencia criminal que afectaba particularmente la población joven y la militarización de la ciudad.

El movimiento contra la militarización fue liderado por las y los jóvenes que se organizaron y manifestaron contra la ocupación del ejército y la criminalización de los civiles, desafiando no sólo la noción de víctimas como actores pasivos, sino el discurso de las víctimas-criminales que manejó en un inicio el gobierno federal (Silva, 2017). Otra respuesta ante la militarización y la lucha contra el narcotráfico fue el surgimiento de líderes comunitarios responsables de dialogar con el equipo asignado por la presidencia, a fin de establecer acuerdos entre los diferentes actores sociales.

Aunque la masacre de Salvarcar llevó a que la agenda se enfocara en los temas de la violencia, las juventudes y la militarización de Ciudad Juárez, aún tuvieron lugar de forma más discreta algunas acciones relacionadas con la trata a nivel local, tal como la promulgación de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Chihuahua (Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 2010), así como la incorporación de México y Chihuahua a la campaña de concientización y prevención Corazón Azul que iba de la mano del Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas (ONU, 2010) que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó urgiendo a los Gobiernos de todo el mundo a luchar contra este mal.

Pero la acción que representó una mayor inversión durante este periodo fue la implementación de un programa que conjugaba la preocupación internacional por el crimen

organizado, el interés a nivel local por atender a las poblaciones jóvenes y un creciente interés en las poblaciones en movilidad que pasaban por Ciudad Juárez. Este fue el Programa regional sobre Migración en la Frontera Norte de la Organización Internacional para las Migraciones, la cual, invirtió 3.3 millones de dólares con el objetivo de evitar la explotación laboral, la trata y el tráfico de repatriados a manos del crimen organizado, especialmente de jóvenes, niños, niñas y adolescentes.

2.4 Arroyo Navajo

En los años posteriores al gobierno de Felipe Calderón surgieron múltiples actores que se ocuparon de denunciar los efectos negativos que había acarreado su política de seguridad; no obstante, en el ámbito local el periodo comprendido entre 2011 y 2015 no estuvo marcado sólo por los estragos de dicha política, sino que hubo un evento que posicionó por primera vez el tema de la trata de personas como prioridad en la agenda pública y gubernamental a nivel estatal y municipal. Se trató del hallazgo de restos óseos pertenecientes a por lo menos 24 mujeres en un predio conocido como “Arroyo El Navajo” (El universal, 2020).

Este hallazgo fue resultado de una investigación realizada por la Comisión de Búsqueda y la Fiscalía Especializada de la Mujer, en la que también participaron activamente los familiares de mujeres desaparecidas y que fue monitoreada por diversas organizaciones civiles e instituciones académicas. A raíz de la investigación se logró establecer que la razón detrás de los asesinatos de 16 de las 24 mujeres identificadas era la trata de personas con fines de explotación sexual y se encontraba relacionada con la existencia de un establecimiento ubicado en el centro histórico de la ciudad, donde eran obligadas a ejercer la prostitución y el narcomenudeo. (El universal, 2020).

El caso del Arroyo Navajo concluyó con la sentencia de 697 años de prisión para cinco hombres acusados de trata de personas y feminicidio. Se trató de una sentencia histórica al ser la primera vez que se condenaba a alguien por el delito de trata de personas en la ciudad y el estado; sin embargo, años después aún sigue generando controversia por todas las irregularidades con las que se manejó el juicio, llegando incluso a hablarse de una posible fabricación de pruebas con la

intención de dar celeridad al proceso y de incluir en el mismo juicio la mayor cantidad de los casos de feminicidio que aún se encontraban impunes en la ciudad (Carmona y Castañón, 2020).

Como era de esperarse, la atención que atrajo el caso dio lugar a un periodo en el que las declaraciones, los objetivos y las acciones de los diversos actores interesados en temas como la seguridad, la violencia de género o la violencia criminal a nivel local se sumaron al combate contra la trata de personas. A nivel municipal, además de los operativos a cargo de la policía municipal, se llevaron a cabo eventos como foros de discusión sobre el reconocimiento regulación del trabajo sexual, así como jornadas de prevención y sensibilización, tanto para funcionarios, como para el público en general.

A nivel estatal se realizaron capacitaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se creó un consejo estatal de prevención y se reforzaron las acciones de persecución del delito a través de la criminalización del trabajo sexual y los operativos para cerrar hoteles donde se ejercía la prostitución. La conformación de la agenda local coincidió con hechos a nivel nacional en el que se contaba con personajes como la entonces diputada Rosy Orozco, presidenta de la Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas, quien denunció en reiteradas ocasiones el problema de la explotación sexual en México (Cámara de diputados, 2012) y posteriormente fundó su propia organización social “Comisión Unidos Vs Trata”.

Por su parte, el gobierno federal, a cargo de Enrique Peña Nieto, integró a su Plan Nacional de Desarrollo el Programa Nacional 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 2014-2018 (Presidencia de la República, 2014). Este programa involucró a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Turismo, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública, instancias entre las cuales se repartieron los 30 millones de pesos asignados para dicho programa, a los que además se suman otros cinco millones designados para un fondo de protección a víctimas.

En ese momento la agenda internacional también contemplaba el problema de la trata entre sus prioridades. El gobierno de Estados Unidos apoyó a la Fundación Clinton para impulsar la lucha contra la trata y el tráfico de personas (*The White House Office of the Press Secretary*, 2012) y el presidente Barak Obama en diversas ocasiones hizo declaraciones en las que pedía a líderes

empresariales y a organizaciones no gubernamentales entablar un diálogo sobre cómo erradicar la participación en actividades vinculadas con la trata y promover la colaboración de otros países para asegurar que quienes participan en estas actividades sean llevados ante la justicia. (El sol de México, 2015).

De igual forma, la ONU incorporó el tema de la trata en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: El objetivo 8.7 de la agenda requiere la adopción de acciones eficaces para erradicar el trabajo forzado, la esclavitud, la trata de personas y la explotación infantil en todas sus manifestaciones antes de 2025. A su vez, este objetivo guarda una estrecha relación con los objetivos 5.2 y 16.2, de eliminar la violencia dirigida hacia mujeres, niñas y niños (ONU, 2015). Para lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) la UNODC brinda asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a los gobiernos.

En ese sentido, el municipio de Juárez y el gobierno del estado de Chihuahua asumieron el compromiso de cooperar en el cumplimiento de los ODS y alcanzar la meta de disminuir en un 50% la tasa de delitos por trata de personas, pero hasta junio de 2023 el monitoreo “Juárez 2030” mostró que no existe ningún avance al respecto:

La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Fiscalía General de la República, en el caso de los delitos del fuero federal... Hay un 0.00% de avance en la meta (Juárez 2030, 2023).

Se puede afirmar que el evento focal del caso Arroyo del Navajo, logró que se coincidiera en el interés respecto al fenómeno a nivel local, estatal, nacional e internacional, esto creó un ambiente idóneo para que se diera la relación entre actores y se generaran acuerdos que involucraran a los afectados, las organizaciones civiles que trabajan en terreno, la academia, y las autoridades; no obstante, no se propició el trabajo colaborativo y no se asignó a ningún actor la atribución de coordinar una estrategia conjunta, por lo cual, la forma en que se estableció la agenda, se tomaron las decisiones y se puso en marcha la política pública fue desde la desarticulación y sin un fundamento que se basara en información confiable.

Cabe mencionar que al centrar la atención en el proceso que siguió el juicio, se priorizó la impartición de justicia, mientras aspectos como la prevención, reparación del daño y la existencia de otras modalidades de la trata pasaron inadvertidos. Tal vez por eso las acciones que se implementaron posteriormente sólo constaron en replicar lo que se venía haciendo desde años atrás, ya sea las campañas de prevención y sensibilización o los operativos antitrata en los hoteles, lo cual, se enfocaba en la explotación sexual y continuaba criminalizando o estigmatizando a las trabajadoras sexuales.

Una vez que se declaró la sentencia del llamado “Juicio del siglo” (Fierro, 2015) entre el año 2015 y hasta el 2017 el tema de la trata se mantuvo vigente dentro de la agenda pública y gubernamental pero poco a poco fue perdiendo la relevancia que cobró inicialmente. Para este momento la forma de percibir el problema aún consideraba como una de sus principales causas al crimen organizado, pero poco a poco había incorporado el componente de la migración irregular, el cual, adquirió una mayor relevancia a partir de entonces.

2.5. Caravanas migrantes

Para el año 2016 y con la llegada masiva de migrantes a Ciudad Juárez, la comprensión del problema de la trata de personas se reconfiguró nuevamente. El gobierno de Estados Unidos adoptó un discurso que tendía hacia la contención migratoria y que dejaba de manifiesto su interés en evitar que los migrantes llegaran a territorio norteamericano, por lo que pasó la responsabilidad de dicha contención al gobierno mexicano con el impulso del programa “Permanece en México” (Binford y García, 2020).

Trump puso un especial énfasis en el tema de la trata desde el inicio de su administración, a este respecto la exdiputada y activista Rosi Orozco declaró que el presidente de Estados Unidos debería promulgar leyes para castigar duramente a proxenetas, traficantes y clientes, en lugar de a prostitutas y añadió que “Este podría ser el tema más importante que una a Estados Unidos y México” (Philip Marcelo Associated Press, 2017); si bien, el tema fue retomado en diferentes declaraciones por el gobierno estadounidense, siempre se manejó a la par del fenómeno migratorio que Trump consideraba como más urgente.

En ese sentido, México y Estados Unidos se comprometieron a reforzar las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México. Se decidió que México incrementaría los esfuerzos para aplicar la ley y reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional y con prioridad en la frontera sur. Otra acción a la que se comprometió México fue a tomar acciones para abatir las organizaciones de tráfico y trata de personas. De igual forma, ambas naciones se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, para proteger y garantizar la seguridad en la zona fronteriza (Muñoz, 2020).

Con la intención de lograr este objetivo en la zona fronteriza y en seguimiento a la denominada *Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Presidente de 2017*, USAID impulsó la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País, que se trata de una alianza impulsada para atender problemas de seguridad y económicos, como las altas tasas de delitos, la impunidad o la corrupción.

Durante los primeros dos años de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el gobierno federal a nivel operativo se ocupó de implementar dicho programa, mientras a nivel discursivo se encargó de justificar la contención migratoria tanto en la frontera sur, al dificultar el ingreso de migrantes centro y sudamericanos, como en la frontera norte, evitando el cruce irregular de mexicanos y extranjeros hacia Estados Unidos. Cabe mencionar que dicha política ha sido sumamente criticada por los opositores al gobierno de Trump:

El gobierno de Trump afirma que diseñó esta política para proteger a los niños y las familias de la trata de personas. Este argumento es falso. México es uno de los principales países de origen de víctimas de tráfico de personas identificadas en EE. UU. y tiene un reconocido problema con la trata de menores en particular. Es especialmente inquietante que enviar a niños a México los ponga en riesgo de violación, asalto y otros abusos: riesgos similares a los peligros de los vendrían huyendo en primer lugar. El verdadero objetivo de la política parece ser restringir el derecho a solicitar asilo en EE. UU. (Binford y García, 2020).

En este contexto, el problema de la trata de personas se convirtió en una de las principales justificaciones de dichas acciones, tal como fue en su momento en la lucha contra el crimen organizado. Este discurso a favor de la contención se refuerza por diversos informes y diagnósticos emitidos por organismos como OIM o USAID, en los que se habla de la migración irregular como

una de las principales causas de la trata y explotación de personas, debido a que las personas en tránsito se encuentran más vulnerables ante la posibilidad de ser captadas y explotadas. Esto sucede a pesar de que algunos estudios dan evidencia de que tan solo 25% de las víctimas son identificadas fuera de su país de origen, según los datos de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CORETT, 2017).

Mientras el gobierno federal dio prioridad al tema migratorio, a nivel estatal se continuó con acciones de prevención como las “jornadas contra la trata” y la capacitación a funcionarios. Entre las estrategias que podrían considerarse como una novedad respecto a las administraciones pasadas, se pueden mencionar las siguientes:

- a) La conformación del Consejo que incluyó a 23 integrantes provenientes de dependencias gubernamentales, la academia y de organizaciones de la sociedad civil; el consejo tiene la responsabilidad de procurar la atención y asistencia a las víctimas y establecer mecanismos para tutelar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas (Gobierno del estado de Chihuahua, 2019).
- b) Adopción de la Agenda 2030, incluyendo los objetivos de igualdad de género, trabajo decente y crecimiento económico, así como paz, justicia e instituciones sólidas.
- c) Firma de convenio con la directora de “Justicia para nuestras hijas”, Norma Ledezma, a fin de desarrollar un modelo de prevención con niños, niñas y adolescentes, así como acciones de atención y acompañamiento a víctimas (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2017).

Por otro lado, las autoridades locales, como es el instituto Municipal de las Mujeres y el Alcalde, se dedicaron a llevar a cabo acciones de capacitación, difusión y sensibilización. Algunas de las que se tiene evidencia son las mesas de trabajo con organizaciones no gubernamentales como Red Mesa de Mujeres, para analizar el Reglamento de Policía y Buen Gobierno o la semana de prevención y combate contra la trata de personas (A diario Network, 2017). En dicho evento se reunió a representantes de diferentes órdenes de gobierno, activistas y organizaciones civiles, a fin de discutir sobre la situación de la trata de personas en México y en el municipio.

En el sector de la sociedad civil organizada, una de las organizaciones que se mostró especialmente activa fue “Justicia para nuestras hijas”, liderada por Norma Ledezma, que firmó un convenio de colaboración con el gobierno del estado de Chihuahua para implementar en

conjunto una política estatal respaldada con recursos económicos, para prevenir la violencia contra las mujeres y la trata de personas. Esta organización que lleva más de dos décadas trabajando en la prevención de la trata de personas en la modalidad de explotación sexual, se dedica al acompañamiento de las víctimas en el estado de Chihuahua y específicamente en Ciudad Juárez (Domínguez, 2019).

La manera en que el fenómeno migratorio transformó la agenda alrededor de la trata de personas a nivel internacional y nacional provocó una separación significativa entre las estrategias aplicadas por los actores en los distintos órdenes gubernamentales. Esto se debió a que mientras el gobierno federal se adhería a las políticas de contención migratoria, los funcionarios y los miembros de la sociedad civil organizada en lo estatal y municipal continuaron implementando estrategias establecidas por administraciones pasadas o dirigidas sólo a la modalidad de explotación sexual; por lo tanto, fueron los últimos en transitar hacia la idea de la migración irregular como el principal detonante del problema de trata.

2.6. COVID-19

En el año 2020, el inicio de la emergencia sanitaria por el COVID-19 transformó el mundo y la forma en que se perciben los fenómenos sociales. En lo que respecta a la trata de personas, hay especialistas que consideran que la pandemia influyó en el fenómeno de maneras diversas; en primer lugar, se crearon nuevas clases de víctimas debido a la situación económica que hizo vulnerables a personas que perdieron parte o la totalidad de sus ingresos a raíz del confinamiento; en segundo lugar, se esperaba que con el distanciamiento social y el cierre de negocios el crimen disminuyera, pero las personas aisladas y particularmente los niños y jóvenes son cada vez más vulnerables a los depredadores en línea. (Bain, 2020).

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se identificaron al menos a 550 víctimas de trata de personas durante 2020, frente a las 383 víctimas registradas en 2016, lo que representa un aumento del 43% en cuatro años (HIP, 2021). La UNODC reportó que durante la pandemia por primera vez hubo una disminución en las estimaciones de la trata sexual y se equiparó en el mundo con la trata laboral, lo cual, pudo deberse

a las restricciones en la movilidad y en los cruces fronterizos, aunque existe la posibilidad de que la prostitución se movió de las calles al espacio privado (UNODC, 2022).

La pandemia afinó las tácticas de los enganchadores para reclutar a víctimas, se calcula que durante el primer año de la crisis sanitaria hubo alrededor de 1,600 casos de trata en el país, cuyas víctimas se captaron a través del uso de la tecnología, con páginas de internet, mensajería en teléfonos o redes sociales (Olivares, 2021). Lo anterior es una muestra de cómo las redes de trata se van adecuando a las situaciones del contexto, pues en la pandemia hubo aumento en las situaciones de violencia, profundización de la pobreza, concentración de la migración en los puntos fronterizos y con el cierre de centros nocturnos se abrieron espacios en casas particulares para la explotación de personas (Galván, 2021).

En el contexto de Ciudad Juárez las condiciones adversas se repiten, ya que según una crónica sobre la situación del centro histórico de la ciudad durante el confinamiento, de manera disimulada continuaron abiertos los lugares donde se ejerce la prostitución voluntaria, o los locales en los que se cree que hay explotación (Mayorga, 2022); no obstante, a pesar de la influencia tan significativa del COVID-19, a la trata se le sigue relacionando con la migración, especialmente porque se considera que las personas en tránsito son más vulnerables ante el delito. Se cree que la pandemia detuvo temporalmente las agresiones contra migrantes, pero al contenerse la emergencia repuntaron los casos (Piña, 2023).

Todo lo anterior influyó en la forma en que se definió la agenda pública y se llevaron a cabo las acciones en materia de trata de personas. Con la declaración de emergencia sanitaria a causa del COVID-19 la estrategia de contención migratoria impulsada por Estados Unidos se recrudeció. Donald Trump extendió una orden ejecutiva para el combate a la migración justificada en la prevención de la propagación del virus.

Siguiendo la misma línea, el gobierno de Texas inició la Operación Lone Star, una estrategia del gobernador que buscaba enfrentar la “crisis humanitaria en curso” y evitar que más personas y niños sean víctimas de la trata y el abuso; a esta operación se atribuyen más de 387.000 detenciones y el transporte de 25.000 migrantes a ciudades santuarios del país (Valencia, 2021). En el gobierno federal se mantuvo la colaboración con las autoridades estadounidenses para la ejecución de la política de seguridad en la frontera y más adelante retomó algunas de las acciones

como la formulación del programa nacional para la prevención de la trata de personas y las campañas de sensibilización.

Aunado a lo anterior, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) impulsó la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País, que se trata de una alianza impulsada para atender problemas de seguridad y económicos, como las altas tasas de delitos, la impunidad o la corrupción:

A partir del año 2020 al 2025, la USAID profundizará la asociación estratégica con México dirigiéndose a los gobiernos estatales y locales que demuestren la capacidad y el compromiso para hacer frente a la impunidad y la violencia, mientras fortalece la alianza económica bilateral. La asistencia de la USAID ayudará a reducir la impunidad, la delincuencia y la violencia, al limitar el campo de acción de la delincuencia organizada en zonas seleccionadas. Esto se realizará al facilitar el aumento en el uso de enfoques basados en evidencia por parte del GDM, además de colaborar con las contrapartes mexicanas para avanzar en la agenda compartida... Adicionalmente, la USAID aumentará la inversión tanto en los Estados Unidos como en México en las cadenas de valor sustentables y mejorará la transparencia de los negocios, fortaleciendo así el entorno comercial competitivo. Este enfoque es fundamental para abordar los retos de seguridad compartidos y promover una cooperación económica más estrecha entre los Estados Unidos y México (USAID, 2020).

Fue de esta manera que la gobernadora de Chihuahua acudió a Ciudad Juárez para firmar el convenio de colaboración entre esta entidad federativa y USAID, a fin de generar estrategias conjuntas que prevengan la violencia en los municipios del estado (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2021). La política de seguridad fue denominada como “Plataforma Centinela” y se basó en la instalación y operación de puntos de control, cámaras y una torre de vigilancia cerca del cruce fronterizo.

Entre otras acciones, la gobernadora presidió la instalación del Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas del Estado de Chihuahua. Durante la ceremonia dijo que pese a la complejidad del delito de trata, pretende formular políticas públicas eficientes para evitarlo, proteger a los sobrevivientes y perseguir a los culpables. Aunque parte de las estrategias del gobierno estatal consideraban la difusión en medios masivos y entrega de dípticos con información del delito de trata de personas,

la gobernadora tiene una política más orientada hacia la vigilancia, la persecución del delito y la securitización.

En lo referente a la administración municipal que inició al final de 2021, se identificó que el tema no fue incluido en el Plan Municipal de Desarrollo y hasta la fecha no se cuenta con una estrategia específica de atención, pero de la misma manera que en la administración anterior, se han realizado algunas acciones de sensibilización a servidores públicos, así como la persecución del delito por parte de las corporaciones policiacas, a través los operativos y arrestos como parte de la política de seguridad (Serna, 2023).

Actores internacionales como la OIM, USAID y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) también son capaces de incidir directamente en ámbito municipal, estos organismos lanzaron convocatorias para financiar programas gubernamentales o proyectos de intervención en los países considerados como territorios de riesgo o con alta incidencia del delito. En el caso de UNODC se trató del Programa mundial contra la trata, que incluye el componente de los efectos del COVID-19, mientras USAID asignó 74 millones de dólares para proyectos de organizaciones civiles ocupados de la migración irregular y la trata de personas en la región, incluidas diversas organizaciones de Ciudad Juárez.

Otro acontecimiento a nivel local fue el arresto de una mujer que administraba un albergue de migrantes en una colonia popular de la ciudad, quien fue acusada por explotación laboral en contra de 19 migrantes guatemaltecos a los que obligaba a realizar trabajos de construcción como condición para hospedarlos y a los que cobraba semanalmente una cuota de 200 pesos a cambio de proporcionarles comida e insumos de higiene, que eran donados como ayuda humanitaria UNICEF y ACNUR (Coria, 2022). Este evento contribuyó nuevamente a incorporar el tema como parte de la agenda, a nivel local, sobre todo por su relación con el fenómeno de la migración.

3. Actores

A partir del Mapeo de Actores Clave, se identificó a los que tuvieron mayor presencia a lo largo de la trayectoria de la política pública en materia de trata de personas en el periodo 2000-2023. En primer lugar, se identificó a los actores no gubernamentales que han llevado a cabo proyectos comunitarios relacionados con la trata de personas o que han incorporado el combate a sus objetivos. Posteriormente se identificaron los actores de los tres órdenes de gobierno que son responsables de implementar acciones para la atención de la trata. Finalmente se expondrán los actores internacionales que tienen influencia en la atención del problema a nivel local, tales como organismos internacionales, financiadoras e incluso el gobierno de Estados Unidos, quienes han sido capaces de posicionar el tema en la agenda pública.

Actores no gubernamentales	Nuestras hijas de regreso a casa A.C
	Red Mesa de Mujeres A.C.
	Programa Compañeros
	Casa Amiga
	Derechos humanos Integrales en acción
	Centro para el desarrollo integral de la mujer
	Red tira paro
	Fideicomiso para la competitividad y seguridad ciudadana
	Justicia para nuestras hijas
Derechos humanos integrales en acción	
Gobierno Municipal	Presidente Municipal
	Instituto Municipal de las Mujeres
Gobierno Estatal	Gobernador/a
	CEDHC
	Fiscalía especializada
	Tribunal superior de justicia
	Secretaría de desarrollo social
	Fiscalía general del estado
Gobierno federal	FEVIMTRA
	Centro de Atención al migrante "Leona Vicario"
	Instituto Nacional de Migración
	Comisión Nacional de Derechos Humanos
	Secretaría de Relaciones Exteriores
	Secretaría de Gobernación
Actores internacionales	OIM
	Save the children
	ACNUR
	ONU mujeres
	Agencia de EE. UU. para el desarrollo Internacional (USAID)
	Secretaría de Estado del Gobierno de Estados Unidos.

Una vez que se logró identificar a los actores, se procedió a revisar los documentos oficiales emitidos en los que se mencionan acciones encaminadas prevenir o combatir la trata, el contenido de dichos documentos permitió descubrir los objetivos y los intereses de cada actor respecto a su papel dentro del proceso de la política en materia de trata y la definición de la agenda pública, asimismo, permitió comprender la forma en la que cada actor define el problema y sus posibles alternativas de solución.

3.1. Actores no gubernamentales

Como se mencionó anteriormente, en Ciudad Juárez la sociedad civil organizada cuenta con una gran presencia en la vida pública y una significativa capacidad de influir en la definición de la agenda a nivel local. A continuación, se muestran documentos relacionados con las actividades de organizaciones civiles que han incorporado el tema de la trata en sus proyectos de intervención.

Tabla 4: Documentos emitidos por actores no gubernamentales

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados
2003	Justicia para nuestras hijas A.C	Informe que presenta justicia para nuestras hijas	Informe	Investigación sobre las desapariciones de mujeres jóvenes
2011	Ecpat México	Trata y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la frontera de México con Belice	Informe	Estudio de caso con énfasis en la vulnerabilidad de los NNAs en Chihuahua identificado como lugar de riesgo medio
2013	Mesa de mujeres	Informe sombra de ciudad Juárez en seguimiento de la visita del comité CEDAW, en relación con el artículo 8° del protocolo facultativo	Informe	Una sola mención en relación con una desaparición
2014	Ecpat México	Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (escnna)	Informe	Vulnerabilidad de los NNAs Chihuahua identificada como lugar de riesgo medio
2018	Ecpat México	Sexual exploitation of children in México	Informe	Vulnerabilidad de los NNAs. Chihuahua identificada como lugar de riesgo medio



2018	Mesa de mujeres	Informe sombra de ciudad Juárez en seguimiento al informe producido por el comité CEDAW, bajo el artículo 8° del protocolo facultativo de la convención y de las recomendaciones a México	Informe	Relación entre desaparición, feminicidio y trata de personas.
2020	FICOSEC	Reporte Técnico especial. Niñas, niños y adolescentes en Ciudad Juárez. Abril 2020	Reporte	Incidencia del delito en el estado de Chihuahua de 2015 a 2020.
2021	DHIA	Programa de atención y prevención de niñas, niños y adolescentes migrantes fronterizos.	Programa	NNA y migración de circuito, recomendaciones para identificarlos

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, la mayoría de los documentos consisten en informes a través de los cuales estas organizaciones dieron a conocer información sobre características y magnitud de los problemas relacionados con su objeto social. El actor del que se identificaron más documentos es Ecpat, una organización con presencia a nivel nacional dedicada a abordar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes; llama la atención que no se trata de una organización que ejecute proyectos de intervención directamente en Ciudad Juárez, pero ha generado datos relevantes sobre la vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrenta la población de NNA´s en zonas fronterizas y específicamente en el estado de Chihuahua.

También se identificaron documentos de la organización llamada Red Mesa de Mujeres A.C., que se trata de una de las OSC con más reconocimiento a nivel local, dedicada al tema de la prevención y combate de la violencia de género, así como la asesoría, protección y acompañamiento a víctimas o a sus familiares. La mayor parte de documentos que se pueden encontrar de esta organización civil se enfocan en diagnósticos, programas y reportes de actividades centrados en la situación del feminicidio; así pues, en los que se encuentra el tema de la trata de personas, este se aborda sólo como una manifestación o consecuencia del problema de fondo que es la violencia de género.

No obstante, hay evidencia de que en los últimos años sus integrantes han incorporado el problema de la trata dentro de sus temas prioritarios, por lo menos a nivel discursivo, ya que se han hecho presentes en diversos eventos relacionados, como fue la inauguración del memorial del arroyo El Navajo, en el que se pronunciaron para exigir justicia en los casos que aún quedan

impunes (Chavarría, 2022); o bien, cada vez son más comunes sus declaraciones en medios de comunicación, particularmente con la intención de denunciar la presencia del fenómeno en la ciudad y la necesidad de que se lleven a cabo acciones de prevención y atención (Alvarado, 2023).

Derechos Humanos Integrales en Acción A.C. es una organización cuyo objeto social son los Niños, Niñas y Adolescentes, en años recientes han incorporado dentro de su agenda la promoción de los derechos de la comunidad LGTBTTTI y de manera muy particular, de las personas en situación de movilidad. En lo que respecta a la trata de personas, se encontró que en su programa de atención a NNA´s migrantes (2021), menciona la explotación infantil como parte de los riesgos a los que se enfrenta esta población en su paso por la frontera; de igual forma en sus redes sociales mencionan la importancia de trabajar para prevenir este mal³; no obstante, hasta el momento no cuentan con ningún proyecto o estrategia dirigida específicamente a este problema.

Otra organización enfocada a la violencia de género, pero específicamente con el objetivo de acompañar a víctimas para lograr el acceso a la justicia es Justicia para nuestra Hijas A.C., esta fue una de las primeras organizaciones que posicionaron el tema de la trata de personas a nivel local, aunque cuentan con pocos documentos públicos a los que se pueda acceder, en el informe emitido en el año 2003 como resultado de su investigación sobre las desapariciones de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez (Justicia para nuestras Hijas, 2003) ya mencionaban la trata con fines de explotación sexual como uno de los posibles motivos de desaparición y, a raíz del caso del arroyo Navajo, lo convirtieron en uno de los temas prioritarios de la organización.

Dicha organización ha establecido acuerdos de colaboración con entidades gubernamentales, como el caso del convenio con el gobierno del estado de Chihuahua durante la administración 2016-2021, del que lamentablemente no se tiene ninguna evidencia de ejecución o de que haya tenido continuidad en la siguiente administración. También ha recibido apoyos de organismos internacionales, como el caso de la iniciativa Spotlight⁴ de ONU Mujeres, que a través de su programa de pequeñas subvenciones les proporcionó a los integrantes de la OSC apoyo para la capacitación y actualización del personal.

³ <https://www.facebook.com/dhia.mx/>

⁴ <https://www.spotlightinitiative.org/es/news/osc-fuertes-y-sostenibles-clave-para-erradicar-la-violencia-contra-mujeres-y-ninas>

El Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) es una organización civil de segundo piso especializada en temas de seguridad, que además de implementar proyectos administra recursos para otras organizaciones civiles de la localidad. En 2020 FICOSEC elaboró un reporte técnico sobre incidencia delictiva y programas de prevención financiados por ellos, en el que se incorporó el tema de la trata de personas como parte de los delitos de los que llevan registro y al respecto mencionaron que entre 2016 y 2019 Chihuahua está en el segundo lugar en incidencia de trata de menores de 18 años en el país; razón por la cual es de suma importancia prestarle atención a problema (FICOSEC, 2020).

Además del reporte, en varias ocasiones la organización ha hecho declaraciones públicas sobre la necesidad de que las autoridades atiendan este problema. En dichas declaraciones, FICOSEC puntualiza que la trata constituye un problema en la ciudad debido a la crisis migratoria que tiene lugar actualmente y que las acciones para atenderla, deben formar parte de una estrategia de seguridad para mitigar los riesgos a los que se enfrentan los migrantes que se encuentran en tránsito hacia Estados Unidos o que han sido deportados a Ciudad Juárez (De la Paz, 2021; El Diario de Juárez, 2023a); no obstante, además de la labor de información y de denuncia, hasta el momento no cuentan con programas o proyectos específicos en la materia.

Entre los actores no gubernamentales de los que se logró encontrar documentos o declaraciones en los medios donde aborden la trata de personas, se puede afirmar que cuentan con agendas muy específicas, lo cual, podría estar limitando su capacidad de incidencia, ya que por un lado se está condicionando la forma en que definen el problema en función de los objetivos de la organización, ya sea al enfocarse a la cuestión de la violencia de género, a la modalidad de la explotación sexual o al fenómeno migratorio y las políticas de seguridad.

Otro aspecto para tener en cuenta es que la falta de evidencias sobre el trabajo de estas organizaciones puede deberse a que efectivamente no se esté llevando a cabo ninguna acción, o bien, puede ser que el trabajo no se sistematiza o no cuentan con los medios idóneos para difundirlo. Todos estos factores pueden obstaculizar la transparencia en el uso de los recursos y dificultar la formación de vínculos de colaboración con otros actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

3.2. Actores gubernamentales

Entre los actores gubernamentales se identificó a representantes de los tres órdenes de gobierno, principalmente a los titulares del poder ejecutivo y se procedió a revisar sus planes de desarrollo, a fin de establecer si se hace alguna mención sobre el tema de la trata, en caso de que así fuera se rastrearon documentos relacionados con programas específicos, ejecución de acciones, ejercicio de recursos o evaluaciones y se analizó su contenido.

Gobierno municipal

El nivel municipal fue el orden de gobierno del que se encontraron menos documentos, aunque en la línea de tiempo se encontró que se habían organizado algunos eventos públicos de sensibilización y habían llevado a cabo algunas actividades en colaboración con otros actores, no se encontró evidencia de la ejecución de estas acciones; sin embargo, el material localizado da cuenta de ciertas actividades específicas y además permite hacerse una idea de la forma en que el gobierno municipal ha definido el problema de la trata.

Tabla 5 Documentos emitidos por el gobierno municipal

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados
2016	Instituto Municipal de las Mujeres	Informe de Actividades noviembre de 2014-octubre 2016	Informe	Pláticas de prevención en escuelas secundarias
2020	Instituto Municipal de las Mujeres	Diccionario de Género	Material informativo	Nociones básicas sobre el fenómeno, en relación con la condición de género

Fuente: Elaboración propia.

Los dos documentos encontrados fueron emitidos por el Instituto Municipal de las Mujeres (IMM), por lo que se puede establecer que este nivel de gobierno comprende la trata de personas como un problema concerniente a la condición de género y, por lo tanto, es el IMM la entidad responsable de atenderlo. El primer documento consiste en el informe de actividades del instituto

durante el periodo 2014-2016 y dentro de todas las actividades reportadas se mencionan unas pláticas de prevención de la trata de personas impartidas en escuelas secundarias; el segundo documento consiste en el diccionario de género formulado por esta dependencia en el año 2020, un material informativo en el que se menciona brevemente la definición de la trata de personas.

Cabe mencionar que en ninguno de los dos casos se menciona algún tipo de articulación y colaboración con otros actores o participación en los eventos públicos antes mencionados, no se incluyen resultados de las campañas de sensibilización que el gobierno municipal declaró que se llevarían a cabo en los medios de comunicación ni se mencionan recursos ejercidos, además de que no se muestra alguna continuidad en la ejecución de acciones, a pesar de que el alcalde Armando Cabada Alvídrez fue reelecto en dos administraciones consecutivas (2016-2018 y 2018-2021), lo que pudo representar una oportunidad de llevar a cabo medidas que se aplicaran en ambos periodos.

Algo que llama la atención es que no se encontró ningún documento anterior al periodo de Cabada Alvídrez, a pesar de que los operativos antitrata se empezaron a llevar a cabo varios años antes; no obstante, a este respecto sí se encontraron notas en las que el alcalde menciona la importancia de seguir trabajando a través de las corporaciones policiacas para perseguir este delito en el municipio, además indicaba que se habían realizado mesas de trabajo y talleres con organizaciones no gubernamentales como Red Mesa de Mujeres, para analizar el Reglamento de Policía y Buen Gobierno, particularmente en la atención a las niñas, jóvenes y mujeres en el tema de trata (El diario, 2023b), de lo cual, tampoco se encontró evidencia documental.

Con lo anterior se puede afirmar que el gobierno municipal concibe el tema de la trata como un problema relacionado con la cuestión de género y que debe atenderse como parte de una política de seguridad, pero lo más relevante es que no cuenta con metas y objetivos claros o con programas previamente establecidos, sino que va llevando a cabo acciones que surgen sobre la marcha o en función de la relevancia que el tema adquiere en momentos específicos.

Gobierno del estado de Chihuahua

En el caso del gobierno del estado de Chihuahua se revisaron los planes de desarrollo de las últimas cuatro administraciones y en ninguno de ellos se incluyó de manera explícita el tema de la trata, en cambio se encontraron dos documentos en los que sí: uno de 2019 que consiste en un material informativo de la Fiscalía de Género del Estado de Chihuahua y otro de 2021 que es el informe de actividades del Instituto Chihuahuense de las Mujeres.

Tabla 6: Documentos emitidos por el gobierno del estado de Chihuahua

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados	Colaboración
2019	FGECH	Sensibilización, prevención e identificación de posibles víctimas del delito de trata de personas en el estado de Chihuahua	Material informativo	Nociones básicas sobre el fenómeno	Intersectorial
2021	Ichmujeres	Informe del Grupo de trabajo conformado para atender las solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por violencia feminicida para los municipios de Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Hidalgo del Parral y Guadalupe y Calvo del Estado de Chihuahua	Informe	Menciona la importancia de la colaboración enfatizando la explotación sexual de mujeres y niñas. BANAVIM, pero falta de información de delitos	Instituto Chihuahuense de las Mujeres, UACJ, UNAM, ONU, CEDHCH

Fuente: Elaboración propia

En el material informativo de la Fiscalía de Género se incluyen nociones básicas del fenómeno con la intención de sensibilizar y contribuir a la prevención del delito y la identificación de posibles víctimas. Dicho material de diseño con recursos provenientes de gobierno del estado y de la FEVIMTRA, lo que significa que existió una colaboración intergubernamental, aunque no se cuente con información de los resultados obtenidos de su difusión.

El informe de ICHMujeres aborda las actividades realizadas por un grupo de trabajo conformado para atender cuestiones relacionadas con la violencia de género en varios municipios de Chihuahua. Este trabajo se realizó entre diferentes actores, entre los que se mencionan el propio instituto, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Nacional Autónoma de

México y la ONU y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chihuahua. En el apartado referente a la trata de personas se pone énfasis en la modalidad de explotación sexual y se menciona el inconveniente de la poca información disponible sobre el fenómeno, así como la importancia de generarla; también se aborda la necesidad de trabajar en un marco de cooperación intersectorial (Instituto Chihuahuense de las Mujeres, 2021).

A pesar de la poca evidencia documental, cabe recordar que en la línea de tiempo se identificaron algunas acciones en el ámbito estatal, originalmente orientadas a adherirse a lo establecido por el gobierno federal, homologando su normatividad, retomando algunos elementos discursivos o adecuando sus estrategias a las implementadas a nivel nacional. Por lo tanto, hasta 2015 la mitigación de la trata iba de la mano con la persecución del delito por parte de las corporaciones policiacas del estado y del municipio, justificando los operativos y arrestos como parte de la política de seguridad.

De 2016 en adelante el gobierno del estado de Chihuahua ha realizado diversas acciones que se mencionaron en los medios de comunicación o en las páginas oficiales del gobierno: Durante el periodo de Javier Corral (2016-2021) se estableció el consejo estatal para la prevención de la trata, se firmó un convenio con actores no gubernamentales, se decretó la Ley de Extinción de Dominio, así como la Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el estado de Chihuahua. Se puede decir que esta administración homologó las herramientas que se planeaban desde años antes por el gobierno federal para la prevención.

Por su parte, la administración 2021-2027 a cargo de Maru Campos Galván, incorporó el tema en su agenda a partir del segunda año de mandato y a raíz de ello ha vuelto a plantear estrategias como la instalación del Consejo para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas del Estado de Chihuahua y las campañas informativas como la que actualmente encabeza la Fiscalía General del Estado (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2022); en sus declaraciones públicas tanto la gobernadora como el fiscal han reconocido la complejidad del fenómeno y sus múltiples manifestaciones, así como la responsabilidad que el gobierno estatal tiene al respecto:

Tanto hombres, mujeres, niñas y niños pueden ser objeto de trata para fines diversos, tales como trabajo forzoso, explotación laboral en fábricas, granjas o domicilios, la explotación sexual y el

matrimonio forzado... Entre los muchos factores que aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata figuran la pobreza, la violencia y la discriminación y el estado es responsable de prestarle protección y apoyo inmediatos, a las víctimas de la trata (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2022).

No obstante, no se cuenta con acciones específicas orientadas perseguir las diferentes modalidades del delito, a atender a las diferentes poblaciones vulnerables o a mitigar los distintos factores de riesgo. Sino que se ha optado por estrategias abiertas al público en general como difusión en medios masivos, entrega de dípticos con información del delito de trata de personas, donde se detalla cómo es este delito, cómo trabajan los tratantes.

Aunado a lo anterior y a diferencia de su predecesor, Campos ha dado un mayor peso a la persecución del delito y ha incorporado el combate a la trata como parte de su política de seguridad, la cual, ha convertido en el sello de su gobierno llegando incluso a establecer vínculos de colaboración con instancias internacionales, tal como el convenio que firmó con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio del cual se pretende generar estrategias conjuntas para la seguridad y la reducción de la violencia (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2021; Gobierno del Estado de Chihuahua, 2022).

De la misma forma, firmó un convenio con el gobierno de Texas para reforzar su proyecto de vigilancia urbana denominado “Plataforma Centinela”⁵, con el objetivo de reducir la trata y el tráfico de personas, combatir el contrabando de narcóticos y detener el flujo de migrantes (Gobierno de Texas, 2022). Además de las actividades de vigilancia relacionadas con la “Plataforma Centinela”, la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razón de Género y a la Familia ha reactivado los operativos antitrata en zonas de riesgo, como el centro histórico o los cruces internacionales, a fin de encontrar mujeres víctimas de explotación sexual o menores explotados para la mendicidad forzada (Serna, 2023; Norte, 2023).

⁵ Proyecto de vigilancia urbana “Plataforma Centinela” es herramienta del gobierno del estado de Chihuahua busca hacer más eficiente la seguridad a través de la vigilancia y la inteligencia artificial para la contención e investigación de delitos de alto impacto.

Gobierno federal

En lo que concierne al gobierno federal, fue posible localizar 15 documentos que hacen referencia a políticas en materia de trata de personas, la mayoría de ellos consisten en programas anuales o sus correspondientes informes de actividades; sólo uno de ellos se trata de un Plan Nacional de Desarrollo y otro es un proyecto específico derivado del programa anual. Esto a simple vista da cuenta de que, al interior del país, es el gobierno federal quien dicta las transformaciones en la agenda, así como las líneas de acción a la que se adhieren los demás niveles gubernamentales.

Tabla 7: Documentos emitidos por el gobierno federal.

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados	Colaboración
2010	Gobierno Federal	Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012	Programa	Sensibilización, capacitación, acompañamiento, atención a víctimas.	
2013	CITP	Informe Anual 2013	Informe	Avances legislativos nacional y locales, colaboración	Intersectorial, intergubernamental (estatal y municipal), de consulados de México en EU
2013	Gobierno De La República	Plan Nacional de Desarrollo	Plan	Crimen organizado, tipificación del delito, sensibilización	
2014	SEGOB	Programa Nacional 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 2014-2018	Programa	Capacitación, atención a víctimas, homologación de leyes	
2014	SEGOB	Programa Nacional 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 2014-2018 Logros 2014	Informe	Actividades de sensibilización, capacitación, operativos y atención a víctimas	
2015	CITP	Informe Anual 2015	Informe	Actividades de sensibilización, capacitación, operativos y atención a víctimas	



2017	CITP	Programa anual de trabajo 2017	Programa	Instauración de comisiones estatales, reuniones de grupos de trabajo, eventos informativos.	Organismos internacionales y gobiernos locales y estatales.
2018	CITP	Programa anual de trabajo 2018	Programa	Instauración de comisiones estatales, reuniones de grupos de trabajo, eventos informativos.	Organismos internacionales y gobiernos locales y estatales.
2018	CITP	Informe Anual 2018	Informe	Actividades de difusión y sensibilización	Intergubernamental
2019	SEGOB	Programa anual de trabajo 2019	Programa	Instauración de comisiones estatales, reuniones de grupos de trabajo, eventos informativos.	Intersectorial
2020	SEGOB	Informe Anual 2019-2020	Informe	Grupos de trabajo, eventos y foros de discusión. Datos sobre las entidades federativas.	Intersectorial a nivel federal y con actores internacionales
2021	SEGOB	Programa Anual de Trabajo 2021	Programa	Conformación de grupos de trabajo intersectorial y cronograma de actividades	Intersectorial
2021	SEGOB	Programa Anual de Trabajo 2021	Programa	Conformación de grupos de trabajo intersectorial y cronograma de actividades	Intersectorial
2022	SEGOB	Programa Nacional 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 2022-2024	Programa	Promoción de reformas del marco normativo, promover la coordinación, fortalecer la atención, promoción de derechos para prevenir, capacitación, sensibilización	
2022	SEGOB	Proyecto del Programa Anual de Trabajo 2022	Proyecto	Conformación de grupos de trabajo intersectorial y cronograma de actividades	Intersectorial

Fuente: Elaboración propia.

El primer programa gubernamental que se encontró dedicado exclusivamente a prevenir y sancionar la trata de personas en México fue el desarrollado en el año 2010, al final de la administración de Felipe Calderón. En él se plantearon cuatro líneas de acción principales: 1) La sensibilización, que se refería a dar a conocer el tema entre el público en general con fines de prevención; 2) La capacitación a funcionarios y servidores públicos; 3) La atención a víctimas; 4) El acompañamiento. Como ya se ha comentado antes, durante el gobierno de Calderón la trata de personas se abordaba como una parte del problema del crimen organizado, el cual, era el tema principal dentro de la agenda pública.

Al inicio de la siguiente administración la Comisión Intersecretarial 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, se convirtió en la entidad responsable de definir y coordinar la Política de Estado en materia de trata de personas (SEGOB, 2013). En su primer informe de actividades reportó los avances legislativos que se lograron, principalmente la promulgación de la ley general en materia de trata de personas, así como acuerdos de colaboración intersectorial, intergubernamental y con los consulados de México en Estados Unidos; todas estas instancias con las cuales se llevaron a cabo acciones de prevención a través de la información y sensibilización.

A partir de ese momento la comisión junto a la Secretaría de Gobernación, ha sido la entidad responsable en de la formulación tanto del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, como de sus respectivos informes anuales. En estos documentos se identificó que hubo variaciones poco significativas de un año a otro: en los programas los temas comunes han sido la capacitación, la atención a víctimas, la homologación de las normas por parte de los gobiernos locales y la instauración de comisiones estatales o grupos de trabajo multiactor; mientras en los informes se reportan actividades de difusión y sensibilización, realización de foros, grupos de trabajo y asistencia a eventos.

La comisión es una figura que sobrevivió al cambio de administración y prevalece aún en la actualidad. Entre las atribuciones con las que cuenta se incluye lo siguiente:

Impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de la Ley en la materia; inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas implementadas en este ámbito y evaluar, rendir cuentas y transparentar sus acciones sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias (SEGOB, 2021)

Algo que llama la atención al revisar los documentos es que a partir del año 2015 dejó de haber avances en los indicadores de cumplimiento que se habían planteado para la política en materia de trata durante el sexenio, excepto en las actividades de difusión, las campañas de sensibilización. Aunado a esto y a pesar de los años que lleva de existir esta comisión, no se cuenta con información sobre el impacto que su labor ha tenido en la mitigación del problema de la trata, más aún si se busca a nivel local, es poco o nada lo que esta instancia ha llegado a incidir en el fenómeno.

Lo anterior puede deberse a varias razones, la primera es que el trabajo de la comisión se ejecuta desde una lógica nacional que tiende hacia la homologación, independientemente de que el fenómeno tenga diversas formas de manifestarse en función de su contexto, lo cual, requeriría atenderlo desde una perspectiva local; en lugar de eso, el gobierno federal lleva a cabo ciertas actividades que luego son replicadas por los gobiernos estatales y municipales sin que exista una corresponsabilidad o colaboración de por medio.

Otra situación es que a nivel nacional no se ha logrado consolidar un sistema de información que permita definir la magnitud y características del fenómeno, más allá de las definiciones preexistentes que provienen de los actores internacionales o del marco normativo. Por lo que las estrategias que se proponen cada año en el programa nacional sólo consisten en réplica de lo hecho en años anteriores, sin haber definido previamente a través de un diagnóstico si es que dichas estrategias son las adecuadas y suficientes.

Un tercer inconveniente es que en este nivel de gobierno hay una brecha muy definida entre la aplicación de la política en términos operativos, especialmente considerando el contenido de sus documentos oficiales y lo que manejan los actores gubernamentales a nivel discursivo, pues como se presentó en el apartado de la cronología, la agenda y las posturas que los actores tienen frente al problema de la trata se han redefinido constantemente; mientras tanto, los programas no se han adecuados a dichas transformaciones por lo menos en los últimos siete años. Esto podría llevar a pensar que tanto la comisión como los programas e informes existen con el mero propósito de cumplir con un requisito que exigen a nivel internacional a países con incidencia de este delito.

Lo anterior es relevante si se considera que el periodo de Enrique Peña Nieto, es el único en el que se ha incorporado la trata de personas como tema dentro del Plan Nacional de Desarrollo y además se encontró que hubo una asignación de recursos para las distintas dependencias pertenecientes a la comisión intersecretarial: a SECTUR se asignaron 6.4 millones de pesos para la sensibilización en el sector turístico; a SHCP 5.9 millones de pesos para capacitar servidores públicos; a la SER le dieron 10 millones de pesos; a SEGOB correspondieron 72 millones de pesos para brindar el refugio a víctimas y hacer averiguaciones, labres en las que también participaría la PGR que contó con un presupuesto de 121 millones de pesos y FEVIMTRA con 95 millones de pesos (Presidencia de la República, 2014).

No obstante, no se cuenta con datos específicos del presupuesto ejercido, sólo en su tercer informe de gobierno se mencionó que entre 2014 y 2015 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas brindó atención a 2 mil 303 personas víctimas de delito y de violaciones a Derechos Humanos. Asimismo, reportó la creación en del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; sin embargo, no se especifica cuántas de las personas beneficiadas por estas acciones fueron víctimas de trata.

Otra situación que tuvo lugar durante la administración de Peña Nieto es que seis inmuebles destinados a convertirse en refugios para la protección y asistencia a víctimas fueron entregados a Rosi Orozco, la exdiputada y activista que fundó y preside la organización Comisión Unidos vs Trata, ante este hecho, representante de la sociedad civil cuestionaron la decisión del ejecutivo federal debido a que otras organizaciones que atienden a víctimas no se vieron favorecidas con ninguna instalación para atender a las víctimas (Soto, 2015).

En lo que respecta a los documentos correspondientes a la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), los programas anuales e informes continúan siendo responsabilidad de la comisión intersecretarial; no obstante, durante los primeros años del sexenio no se habían publicado, fue hasta el 2022 en que se formuló el Programa Nacional 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 2022-2024 y de manera simultánea se publicaron los documentos correspondientes a 2019, 2020 y 2021 que fueron similares en formato y contenido a los que se manejaron en el sexenio anterior.

Y de la misma forma en que sucedía con el gobierno anterior, las acciones que se llevan a cabo consisten en realizar eventos, en dar capacitaciones, en establecer acuerdos intersectoriales y hacer declaraciones en las que se alude al trabajo multiactor o a la prevención de los diferentes factores de riesgo, pero en la práctica es difícil establecer cuáles de estas acciones tienen impacto en la incidencia real del fenómeno, especialmente a nivel local.

Organismos autónomos. CNDH y CEDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua son los organismos autónomos pertenecientes al ámbito federal y estatal respectivamente, a estas instituciones les corresponde la protección y promoción de los derechos humanos a través de actividades como la observancia, la investigación y la divulgación. Es debido estas atribuciones que juegan un papel relevante en la definición y aplicación de la política pública dirigida a atender cualquier situación que atente contra los derechos humanos, como en el caso de la trata de personas.

Particularmente la CNDH se ha convertido en un actor fundamental en la trayectoria que ha seguido la política en materia de trata, ya que por un lado, se ha encargado de generar gran parte de la información sobre el tema con la que se cuenta actualmente en este país y que sirve como referente para otros actores involucrados en el tema o como insumo en la toma de decisiones gubernamentales; por otro lado, sus representantes tienen la capacidad de incidir directamente en las políticas públicas al asesorar, acompañar o emitir recomendaciones para los actores gubernamentales.

Tabla 8: Documentos emitidos por organismos autónomos

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados
2009	CNDH	Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México	Diagnóstico	Reportes, causas, caracterización de víctimas, casos. Normatividad, Factores de vulnerabilidad, migración.
2009	CNDH	Manual para la prevención de la trata de personas	Manual	Consideraciones generales, normas, operación del delito, impacto y consecuencias, prevención, recomendaciones
2012	CNDH	La trata de personas	Material informativo	Nociones básicas sobre el fenómeno
2013	CNDH	Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México	Diagnóstico	Estado de la cuestión, respuesta del estado, retos para la atención



2014	CNDH	Programa Nacional 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. 2014-2018	Programa	Alineación / homologación con el gobierno federal. Capacitación, atención a víctimas
2016	CEDHCH	Informe Anual de actividades 2016	Informe	Derechos de los migrantes y la trata de personas
2018	CNDH	Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional	Libro	Aproximaciones teóricas
2019	CNDH	Diagnóstico de la situación de la trata de personas en México	Diagnóstico	Víctimas, persecución del delito, Impartición de justicia, capacidades institucionales y actuación de las autoridades.
2019	CNDH	Estudio de caso: el caso de arroyo el navajo de Ciudad Juárez	Informe	Estudio de caso con componente de género
2019	CNDH	Manual de orientaciones y herramientas para prevenir la trata de personas en la comunidad educativa	Manual	Niños, niñas y adolescentes en riesgo
2021	CNDH	Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021 procuración e impartición de justicia	Diagnóstico	Contexto, cifras oficiales, COVID-2019, víctimas, sentencias

Fuente: Elaboración propia.

Lo documentos emitidos por la CNDH tienen intenciones diversas, varios de ellos se tratan de diagnósticos en los que se presentan datos como factores de vulnerabilidad, estimaciones de la incidencia del fenómeno, marco normativo tanto a nivel nacional como en los estados, caracterización de las víctimas, respuestas estatales, impartición de justicia, capacidades institucionales y de manera más reciente los efectos de la pandemia en la situación de la trata en México.

También se ha ocupado de emitir materiales informativos y de consulta, tales como manuales para la prevención de la trata de personas en los que se presentan nociones básicas sobre

el delito, sus consecuencias y algunas recomendaciones de prevención; de igual forma cuentan con la sistematización del estudio de caso del Arroyo Navajo que tuvo lugar en Ciudad Juárez; e incluso se publicó un libro en el que plantean algunas aproximaciones teóricas y conceptuales sobre la trata. Todos estos documentos tienen la característica de que exponen el fenómeno de la trata de una manera amplia y procuran abarcar su complejidad, enfatizando siempre que cuenta con múltiples modalidades y formas de manifestarse, que deben considerarse en su atención.

En varias ocasiones ha colaborado con actores como el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, la Organización Internacional de las Migraciones e incluso con la Red Mesa de Mujeres en la elaboración de sus diagnósticos y materiales informativos. En 2014 trabajó con el gobierno federal en la Formulación de Programa Nacional Programa Nacional 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. 2014-2018.

En lo que respecta a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, se encontró que incorporó el tema a su agenda en el 2016, cuando a raíz de lo que sucedió con las caravanas migrantes realizó actividades de promoción de los derechos de las personas en movilidad y reconoció a esta población como vulnerable frente a la posibilidad de convertirse en víctima (CEDH, 2016). En años más recientes se ha hecho presente en las actividades convocadas por el gobierno del estado y por el gobierno municipal, además de que cuentan con representación en el consejo estatal para la prevención de la trata de personas

3.3. Actores internacionales

Existen varios actores internacionales que han mostrado interés en el fenómeno de la trata de personas y su incidencia en México en la frontera norte, en el estado de Chihuahua o en Ciudad Juárez. Entre estos actores se puede mencionar a los que han generado algún tipo de documento, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización internacional para las Migraciones, Amnistía Internacional, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Estado de EE. UU., y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito; o bien, los que no se dedican a producir material escrito, sino que se enfocan en la incidencia directa con poblaciones objetivo, tal como ONU Mujeres y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.


Tabla 9: Documentos emitidos por actores internacionales

Año	Actor	Documento	Tipo de documento	Temas relacionados
2006	OIM	Trata de Personas Aspectos Básicos	Material informativo	Trata, tráfico, movilidad y fronteras
2007	USAID	Mexico TIP Shelter Project. Quaterly Report	Informe	Refugio para víctimas. Seminarios, foros de información y capacitaciones. Colaboración con el gobierno del estado de Chihuahua.
2009	USAID	Consideraciones Básicas Para Tipificar Y Sancionar La Trata De Personas En México	Recomendaciones	Normas, riesgos y manifestaciones del delito.
2011	OIM	La Trata De Personas En México. Diagnóstico Sobre Asistencia A Víctimas	Diagnóstico	Trata, movilidad y fronteras
2011	OIM / USAID/ Se. Re A.C.	Diagnóstico Sobre La Trata De Personas Con Fines De Explotación Sexual En Ciudad Juárez, Chihuahua	Diagnóstico	Colaboración entre actores internacionales
2014	Departamento de Estado de EE. UU.	Informe De La Trata De Personas junio De 2014	Informe	vulnerabilidad y causas
2014	Amnistía internacional	Los Retos De México En Materia De Derechos Humanos Memorándum De Amnistía Internacional Para El presidente Enrique Peña Nieto	Recomendaciones	Relación entre la trata y la migración irregular
2014	ONU	Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013	Resolución	Promoción de la ratificación universal
2014	ONU	Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación en el país.	Recomendaciones	Migración regular como prevención
2014	UNODC	Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México	Diagnóstico	Legislación, incidencia delictiva, victimología, frontera, crimen organizado



2016	USAID	Diagnóstico sobre los vínculos entre la inseguridad pública y la violencia basada en género en México.	Diagnóstico	Derechos humanos, estado de derecho, migración, violencia de género, pobreza, corrupción y factores de riesgo, crimen organizado
2020	UNODC	Asistencia técnica a México para la implementación del Protocolo de Palermo contra la trata de personas	Evaluación	Apoyo en Chihuahua y otras entidades con capacitación para aplicar el protocolo
2021	UNODC	Manual de Lineamientos Especializados Para Primeros Respondientes	Manual	Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes
2021	Departamento de Estado de EE. UU.	Trafficking In Persons Report	Informe	México continua en nivel 2, no cumple con los estándares mínimos para eliminar la trata, pero muestra incremento en los esfuerzos. Crimen organizado, migración y corrupción. Es lugar de origen y destino
2022	Departamento de Estado de EE. UU.	Trafficking In Persons Report	Informe	México continua en nivel 2, no cumple con los estándares mínimos para eliminar la trata, pero muestra incremento en los esfuerzos. Crimen organizado, migración y corrupción.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los documentos identificados se encuentran varios diagnósticos, informes actividades, materiales de difusión, recomendaciones y evaluaciones. Amnistía Internacional es una de las entidades que ha realizado pocas pero significativas aportaciones, ya que el documento que emitió se compone de una serie de recomendaciones dirigidas expresamente para el titular del ejecutivo federal, las cuales tienen como eje transversal la relación que guarda la migración irregular con la trata de personas. De manera similar, la ONU se encargó de promocionar la importancia de la ratificación universal del Protocolo de Palermo y a su vez expuso algunas recomendaciones en materia de derechos humanos para México que parten de la relación entre migración y trata.

En el mismo orden de ideas, la Organización Internacional de las Migraciones desarrolló diagnósticos y materiales informativos en los que se exponen aspectos básicos para comprender el fenómeno, así como datos sobre la incidencia del crimen a nivel nacional y local, enfatizando su relación con el fenómeno de la migración y adquiriendo una mayor presencia desde que instaló su oficina en Ciudad Juárez (OIM, 2010). En el caso del diagnóstico local, cabe mencionar que el organismo internacional colaboró con USAID y con una organización llamada Sexualidad Responsable A.C., de la que no se logró localizar más información que el tomo impreso de dicho documento.

En dicho diagnóstico se hace una breve revisión del marco jurídico aplicable a nivel local y se presentaron algunos resultados del trabajo realizado por las madres de las víctimas de feminicidio, especialmente las que en aquel momento exigían al gobierno que incluyera el componente de la trata de personas en las investigaciones de los asesinatos de sus hijas (Sexualidad responsable A.C., 2011), lo cual representó uno de los antecedentes de lo que posteriormente fue el caso del Arroyo El Navajo.

Por su parte, la UNODC se ha ocupado de la elaboración de diagnósticos, ya sea de alcance global o enfocados al territorio mexicano, pero también ha ofrecido asistencia técnica y lineamientos especializados para los servidores públicos de las dependencias que atienden a víctimas. Se puede decir que esta entidad representa un doble rol, ya que por un lado genera una cantidad importante de información que resulta útil para la toma de decisiones y por otro lado incide directamente en la ejecución de acciones de implementación y capacitación. Este organismo, al igual que los anteriores, retoma parte del componente de la migración irregular, pero da prioridad a la influencia del crimen organizado y a la concepción de la trata como un problema de seguridad.

EL Departamento de Estado de EE. UU. Se ha enfocado en publicar informes sobre la situación actual del delito. En dichos informes suele exponer los factores de vulnerabilidad o las causas del crimen que se encuentran presentes en el contexto mexicano y que convierten a este país en un territorio de riesgo; en los últimos dos reportes, correspondientes los años 2021 y 2022, la información concerniente a México es prácticamente la misma que se maneja desde el 2014, y que posiciona al país en un nivel de riesgo intermedio debido a que no cumple con los estándares

mínimos para eliminar la trata, pero muestra que se continúan realizando esfuerzos. Los principales temas relacionados en estos informes son el crimen organizado, la migración y la corrupción.

USAID es una agencia perteneciente al gobierno de los Estados Unidos destinada a administrar “la asistencia económica y humanitaria en el mundo”⁶ con el objetivo de ayudar a los países a enfrentar los desafíos de desarrollo que enfrentan. En el caso de México, la agencia ha priorizado temas relacionados con la inseguridad, la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción; siguiendo esta lógica, se dedica a financiar a entidades gubernamentales y organizaciones civiles para que ejecuten programas públicos o proyectos de intervención.

En lo relativo al problema de la trata, ha hecho presencia es este país desde 2007. Uno de los documentos identificados corresponde al informe de actividades del proyecto denominado *Mexico TIP Shelter Project*, también conocido como proyecto PROTEJA, que consistió en financiar la instalación de refugios para para víctimas de trata, así como la organización de foros informativos o seminarios para el público en general y capacitaciones para servidores públicos. La implementación de este proyecto en Chihuahua estuvo a cargo del gobierno del estado y después de 2007 no volvió a ser implementado.

Otros de sus documentos se ocuparon de abordar algunas nociones básicas y recomendaciones para tipificar el delito de la trata de personas en México, dar a conocer la situación del fenómeno a nivel local o mostrar datos que den cuenta de la relación que guarda este crimen con la inseguridad, la violencia de género, la migración, la pobreza y la corrupción; no obstante, algo que distingue a USAID es que no se encarga de la implementación de ningún proyecto, sino que hace alianzas con “socios implementadores” que reciben el financiamiento y se hacen responsables de ejecutar los proyectos siguiendo las líneas de acción y objetivos definidos por la agencia, para posteriormente rendir reportes de actividades, informes de resultados o evidencias de la ejecución.

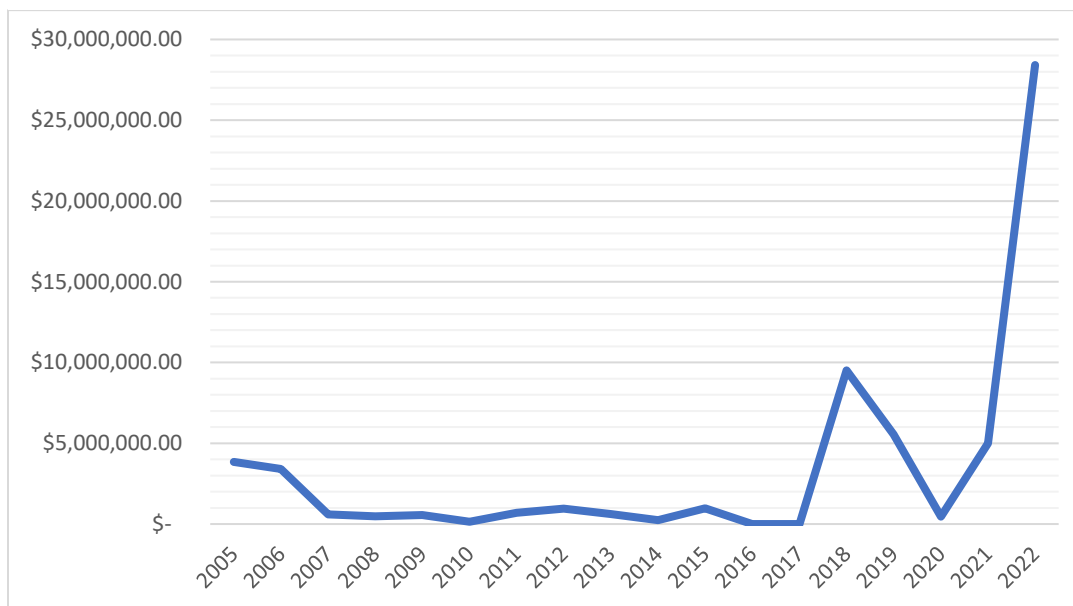
El financiamiento proporcionado por la agencia está destinado a aplicarse en temas relacionados con la seguridad y reducción de la violencia, es así como en las últimas dos décadas ha financiado diversos proyectos en México que consideraron el combate a la trata dentro de sus

⁶ Para mayor información sobre el trabajo de la agencia consultar <https://www.usaid.gov/es/mexico>



objetivos. En el periodo 2005-2022 el monto del financiamiento asciende a un total de \$61,468,486.00 dólares, con dos incrementos significativos, uno en 2018 y otro más en 2022, en los que el monto anual fue de US\$9,515,100.00 y US\$28,416,435.00.

Figura 9: Recursos asignados por USAID para actividades relacionadas con el combate a la trata de personas en México. 2005-2022



Fuente: Elaboración propia con información de [usaid.gov](https://www.usaid.gov)

Del total de recursos asignados a México, hubo una parte que se destinó a proyectos con incidencia en la frontera norte, en el estado de Chihuahua o en Ciudad Juárez, ya fuera para actividades de investigación o de intervención social. Son los que se señalan en la siguiente tabla:



Tabla 10: Recursos otorgados por USAID para proyectos relacionados con la trata de personas en México. 2005-2022

AÑO	OBJETIVO	MONTO	SOCIO IMPLEMENTADOR	LUGAR
2005	Proyecto Antitrata en México	\$ 3,023,000.00	Departamento de Estado	México
2005	Corredor Bilateral anti-trata	\$ 576,794.00	Coalición corredor binacional	México
2005	Proyecto antitrata con mujeres	\$ 20,000.00	Concerned Women for América	México
2005	Casa del migrante	\$ 159,950.00	Catholic relief service	México
2005	Prevención del turismo sexual en NNAs	\$ 68,515.00	ECPAT Internacional	México
2006	PROTEJA para refugios para víctimas	\$ 2,787,910.00	Academia de desarrollo educacional	México
2006	Investigación sobre trata de personas	\$ 350,000.00	Centro de Estudios e Investigación en desarrollo	México
2006	Proyecto anti-trata gobierno de EE.UU.	\$ 153,250.00	Gobierno de Estados Unidos	México
2006	Contensión y asisencia para refugiados	\$ 116,114.00	OIM	México
2007	Proyecto PROTEJA para refugios de víctimas	\$ 175,000.00	Academia de desarrollo educacional	México/Chihuahua
2007	Proyecto anti-trata gobierno de EE.UU.	\$ 175,000.00	Gobierno de Estados Unidos	México
2007	Estado de Derecho reformas y trata	\$ 150,000.00	American Bar Association	Chihuahua
2007	Capacitación para funcionarios y agencias sobre explotación sexual	\$ 100,000.00	CAT-LAC	México
2008	Investigación sobre trata de personas	\$ 250,000.00	Centro de Estudios e Investigación en desarrollo	México
2008	Atención antitrata a migrantes	\$ 130,000.00	Casa de migrante Scalabrini	México
2008	Atención y protección a refugiados y víctimas	\$ 100,000.00	OIM	México
2009	Corredor Bilateral anti-trata	\$ 200,000.00	Coalición corredor binacional	Baja California
2009	Desarrollo de capacidades en organizaciones civiles	\$ 200,000.00	Coalición para abolir la esclavitud	México
2009	Protección y asistencia a víctimas	\$ 90,000.00	OIM	México
2009	Difusión y sensibilización con material informativo	\$ 50,000.00	Alternativas pacíficas	Nuevo León
2009	Impulsar reformas y apoyar organizaciones contra la trata	\$ 14,220.00	American Bar Association	México
2010	Asistencia y refugio para víctimas migrantes	\$ 100,000.00	Casa de migrante Scalabrini	Frontera sur
2010	Construcción de capacidades para servidores	\$ 40,000.00	Gobierno de Estados Unidos	México
2011	Asistencia técnica a organizaciones civiles	\$ 500,000.00	Coalición para abolir la esclavitud	México
2011	Promoción de reformas y difusión	\$ 200,000.00	OIM	México
2012	Reincorporación de NNAs víctimas de trata	\$ 350,000.00	Fundación Casa Alianza	México
2012	Representación de víctimas y acceso a la justicia	\$ 300,000.00	Universidad de Michigan / ITAM	Zacatecas
2012	Promoción de un programa Integral y multiactor contra la trata	\$ 300,000.00	Centro de Estudios e Iniciativas para el Desarrollo	México
2013	Desarrollo de capacidades de la sociedad civil e identificación de víctimas	\$ 175,000.00	Alianza Global de justicia laboral	México
2013	Microemprendimiento para la prevención con mujeres	\$ 450,000.00	Hospital de la Familia	México
2014	Asistencia a víctimas en el norte de México	\$ 240,000.00	Texas Rio Grande Legal Aid	Frontera norte
2015	Investigación sobre la ruta de la trata y las organizaciones criminales	\$ 200,000.00	Universidad de Texas en Brownsville	Frontera norte
2015	Impulso a la ley general y homologación de leyes locales	\$ 31,910.00	Academia de desarrollo educacional	México
2015	Entrenamiento de funcionarios centrado en las víctimas	\$ 750,000.00	OIM	México
2018	Asistencia a refugiados	\$ 7,230,000.00	ACNUR	México
2018	Impulsar una respuesta efectiva a la trata de personas	\$ 750,000.00	OIM	México
2018	Prestación de servicios para víctimas	\$ 500,000.00	Covenant House	México
2018	Reducción de la inseguridad en la ciudad y el estado	\$ 1,035,100.00	FICOSEC	Juárez
2019	Apoyo humanitario, prevención y asistencia a víctimas	\$ 5,550,288.00	OIM	México
2020	Apoyo humanitario, prevención y asistencia	\$ 460,000.00	OIM	México
2021	Apoyo humanitario, prevención y asistencia	\$ 5,000,000.00	OIM	México
2022	Apoyo humanitario, prevención y asistencia	\$ 13,500,000.00	OIM	México
2022	Prevención de la trata en mujeres migrantes	\$ 310,400.00	Fondo semillas / Red Mesa de Mujeres	México / Juárez
2022	Promoción de la movilidad segura y ordenada*	\$ 14,606,035.00	OIM	México
	TOTAL	\$ 61,468,486.00		

Fuente: Elaboración propia con información de usaid.gov

El primero de los recursos que se destacan en la tabla es el de ECPAT internacional, que en 2005 recibió US\$68,515.00 para hacer investigación sobre el turismo sexual y la explotación de Niños, niñas y Adolescentes. Como se mencionó anteriormente, esta organización tiene incidencia a nivel nacional, pero en varios de sus informes ha presentado información específica sobre la frontera norte o sobre Ciudad Juárez, lo que representa una importante fuente de información para la toma de decisiones a nivel local.

En 2007 se tiene la asignación de US\$175,000.00 ejercidos en el antes mencionado proyecto PROTEJA; o bien, los US\$150,000.00, utilizados para impulsar reformas legales en materia de trata de personas en el estado de Chihuahua y donde el socio implementador fue American Bar Association, un colegio de abogados en Estados Unidos.

En 2014 se otorgó un apoyo de US\$240,000.00 a Texas Rio Grande Legal Aid, una organización no lucrativa que brinda asesoría legal y acompañamiento a personas pertenecientes a grupos en desventaja. Cabe mencionar que este recurso no estaba designado por USAID para ser usado exclusivamente en el tema de trata de personas, sino que perseguía el objetivo de asistir a víctimas del delito en la frontera norte de México, lo que incluía, víctimas de trata.

Se puede observar otro recurso, que al igual que el de ECPAT, se destinó completamente a la investigación, Este consistió en un monto de US\$200,000.00 para que la Universidad de Texas en Brownsville, investigara sobre la ruta que sigue la incidencia de la trata y la presencia de organizaciones criminales en la frontera norte del país.

En 2018 FICOSEC recibió un apoyo por US\$1,035,100.00 para la reducción de la inseguridad en Ciudad Juárez y el Estado de Chihuahua. Este es un monto que llama particularmente la atención ya que tratándose de una organización civil con incidencia a nivel local se le asignó una cantidad mayor a un millón de dólares, superando incluso lo otorgado a organismos como la OIM en otros años.

Es pertinente recordar lo que se había puntualizado anteriormente, FICOSEC es una fundación de empresarios que figura como organización de segundo piso, es decir, a nivel local no implementa directamente proyectos de intervención, sino que realiza investigaciones y financia a organizaciones responsables de ejecutar proyectos acordes a sus líneas de acción.

Del año 2019 en adelante la OIM se convirtió en el principal socio implementador de USAID en México, ya que ha administrado casi el total de los fondos asignados al apoyo humanitario, prevención y asistencia a personas migrantes o solicitantes de asilo o prevención y combate de la trata de personas, así como la promoción de la movilidad segura y ordenada. Si bien estos recursos son aplicables en toda la república mexicana, hay una parte utilizada para el apoyo humanitario que la OIM ejecuta específicamente Ciudad Juárez. Durante estos años la Red Mesa de Mujeres y Fondo Semillas fueron las únicas organizaciones que recibieron un recurso de US\$310,000.00 para ejercerlo de manera conjunta en la prevención de la trata entre mujeres migrantes.

Un actor internacional que ha incorporado a su agenda el combate a la trata en la zona fronteriza es el gobernador de Texas Greg Abbott, un republicano que en meses recientes ha hecho públicas las estrategias de su gobierno para erradicar este problema. Entre sus políticas incluye el endurecimiento de la frontera, investigaciones y enjuiciamientos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, así como la puesta en marcha de una operación interinstitucional de seguridad con el gobierno de Chihuahua, haciendo uso de la Plataforma Centinela. Dichas acciones se engloban en un programa denominado operación Lone Star al que Abbott destinó un recurso de 495.3 millones de dólares (Bonilla, 2022; La Casa Blanca, 2022).

Al analizar a los actores, su campo de injerencia, las relaciones que establecen, los recursos con los que cuentan y cómo los administran en la atención al problema de la trata se puede establecer que son los actores con más recursos quienes terminan definiendo el rumbo de la agenda pública. Como se pudo observar, quienes cuentan con estos recursos y esta capacidad de agencia son los actores internacionales, lo que provoca que la agenda se establezca de manera vertical e independientemente del contexto local, a lo cual, el resto de los actores se adhieren.

De igual forma, la concepción que se tiene sobre la naturaleza y las características del problema, varía dependiendo de cómo se defina en un momento específico por parte de actores con mayor influencia, tales como el Gobierno de Estados Unidos o los organismos internacionales, que suelen asociarlo con situaciones de crisis y lo utilizan para justificar políticas de securitización y contención migratoria en la frontera, que pueden incluso compararse con el proceso que tuvo lugar durante la lucha contra el narcotráfico.

3.4. Cambios en la definición del problema público de la trata de personas

En este capítulo se desarrolló la trayectoria que ha seguido la política pública en materia de trata de personas en Juárez desde el año 2000 y ha sido posible observar las transformaciones más significativas por las que han pasado la agenda pública y la definición del problema público a partir de la interacción de los actores involucrados en el combate a la trata.

La concepción del problema público y la definición de la agenda pública, así como la respuesta del gobierno a la trata han sido influenciadas de varias maneras por la atención de actores no gubernamentales con influencia a nivel local, así como de actores internacionales, quienes han contribuido a la conciencia y la preocupación sobre el tema en México. Esto ha llevado en varios momentos al gobierno mexicano a priorizar la lucha contra la trata de personas e incorporarla a su agenda gubernamental.

La influencia de actores no gubernamentales y los organismos autónomos ha tenido un impacto significativo en los esfuerzos para combatir la trata en México. Estos actores, en su mayoría desempeñan un papel crucial en la sensibilización, la prestación de servicios de apoyo a las víctimas, la promoción de cambios de políticas y la colaboración con agencias gubernamentales para abordar el problema.

Generalmente las organizaciones civiles y los organismos autónomos suelen estar a la vanguardia de los temas que requieren atención en el país. En el caso de la trata, brindan asistencia directa a las víctimas, realizan investigaciones y ejercen abogacía por leyes y políticas más cercanas a la realidad del fenómeno, a través de la participación en foros de consulta o apoyo para el diseño e implementación de campañas de prevención y concientización. Sus conocimientos y experiencia sobre el terreno pueden ser valiosos a la hora de formular estrategias eficaces para combatir la trata.

Sin embargo, la participación de los actores no gubernamentales en los procesos de políticas conlleva retos y puede significar algunos aspectos negativos, tales como:

1) Falta de coordinación y fragmentación, dado el número tan variante de organizaciones civiles que pueden interesarse en un tema y que trabajan de forma independiente, existe una menor

posibilidad de coordinación. Esto puede conducir a la duplicación de servicios, el uso ineficiente de los recursos y brechas en la cobertura.

2) Recursos y capacidad limitados. Las organizaciones sociales a menudo enfrentan limitaciones de recursos, incluyendo financiamiento, personal e infraestructura, esto puede obstaculizar su capacidad para incidir en las políticas y puede generar tensiones debido a la lucha por los recursos. Este punto también se encuentra relacionado con la poca claridad en los criterios de asignación y la falta de equilibrio en la entrega de financiamientos, lo que se puede observar en casos como el de FICOSEC, que ha llegado a recibir apoyos sumamente superiores a los que reciben otras organizaciones a nivel local.

3) Variabilidad en calidad y eficacia, ya que no todas las organizaciones civiles tienen el mismo nivel de conocimientos, experiencia y eficacia para abordar la trata de personas. Algunos pueden carecer de los conocimientos, las habilidades o los recursos necesarios para brindar el apoyo adecuado o implementar intervenciones efectivas. Este es un aspecto delicado cuando se trabaja con poblaciones particularmente vulnerables como quienes ya has sido víctimas de trata.

4) Falta de rendición de cuentas y transparencia. Este es tal vez uno de los mayores retos que enfrentan las organizaciones civiles, el trabajo de los actores no gubernamentales representa un gran desafío en materia de rendición de cuentas y transparencia; sin una supervisión y un seguimiento adecuados, pueden surgir preocupaciones sobre el uso de los fondos, la eficacia de los programas y el impacto de las intervenciones.

5) Potencial de corrupción. Si bien es poco común, puede darse el caso de que las organizaciones utilicen la figura de la filantropía como medio para obtener beneficios particulares o incluso involucrarse en actividades ilegítimas, tal como fue en el caso de Aposento Alto, en el que un grupo de migrantes fueron sujetos de explotación laboral por parte de la persona que administraba el albergue en el que habitaban. Esto pone de manifiesto la necesidad de una cuidadosa investigación y seguimiento a los actores no gubernamentales para garantizar que su trabajo esté acorde al interés público.

Es importante señalar que estos aspectos negativos no son inherentes a todos los actores no gubernamentales, pero estas situaciones representan desafíos potenciales que pueden surgir en el

contexto de su participación en la lucha contra la trata de personas. En ese sentido, se requieren esfuerzos para prevenir esta clase de problemas a través de mecanismos de colaboración, coordinación, creación de capacidades y rendición de cuentas.

Además de la influencia que ejercen los actores no gubernamentales, las transformaciones en la agenda pública en materia de trata se han visto constantemente atravesadas por la relación que este crimen guarda con otros problemas. Por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico influyó en la respuesta gubernamental debido a que la atención prestada a la lucha contra los cárteles de la droga y el crimen organizado arrojó luz sobre las conexiones entre el tráfico de drogas y la trata de personas; este hecho llevó a reconocer que abordar la trata de personas no es sólo una cuestión de derechos humanos sino también un componente de los esfuerzos más amplios para combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad pública.

El establecimiento de un enfoque criminológico de la trata está influenciado en gran medida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que sugiere que las redes de trata son controladas por el crimen organizado, ya que obtienen ganancias de esta actividad para financiar otras actividades criminales como el tráfico de drogas y el contrabando de armas. Esta visión alarmista da forma a la percepción pública de la trata como un problema grave y generalizado.

Lo anterior trajo como resultado una mayor colaboración y cooperación entre las agencias policiales mexicanas e internacionales, lo que podría significar un beneficio mutuo debido al intercambio de información y recursos; no obstante, enfocarse en la relación crimen organizado/trata de personas ha limitado la lucha contra la trata a una cuestión únicamente de seguridad y acarreó consecuencias negativas como la criminalización del trabajo sexual, la hipervigilancia o la securitización de la frontera. Ejemplos de esto se han podido observar tanto en la política de seguridad del gobierno de Felipe Calderón, como en época más reciente las políticas de seguridad estatal de Maru Campos.

Por otro lado, la conexión que se ha identificado entre la trata de personas y la migración ha puesto de relieve las vulnerabilidades y los riesgos que enfrentan los migrantes, lo que puede hacerlos más susceptibles a la explotación y la trata. Siguiendo este argumento, se han adoptado medidas que en apariencia buscan proteger a este grupo poblacional, las cuales, deberían tener en

cuenta los factores que contribuyen a su vulnerabilidad, como las dificultades económicas, la falta de protección legal y el acceso limitado a servicios de apoyo; esto significaría proporcionar información y recursos a los migrantes sobre sus derechos, ayuda para que cubran sus necesidades más apremiantes durante su recorrido, así como información sobre el riesgo de la explotación.

Sin embargo, terminan aplicándose acciones que contribuyen a la estigmatización y criminalización de la movilidad humana, abonando así a la idea que se planteó en el capítulo II, la *crimigración*. Dichas acciones se presentan como fortalecimiento de los controles fronterizos o intercambio de información como herramienta de cooperación entre países para identificar y perseguir redes de trata transfronteriza; los ejemplos más representativos de esta situación son los proyectos financiados por USAID, que en teoría se dirigen a iniciativas que buscan mitigar los factores de la vulnerabilidad de los migrantes, pero en el fondo son estrategias de contención migratoria o la operación Lone Star, que fomenta abiertamente la persecución y la deportación.

La conexión entre la trata de personas y la explotación sexual también demostró tener un impacto significativo en los esfuerzos para combatir la trata. Esta modalidad al ser la más llamativa, ha generado transformaciones significativas en la configuración de la agenda pública y ha impulsado el desarrollo de del marco normativo y formulación de políticas específicas.

Además, la cobertura de los medios y el discurso público a menudo se centran en casos de explotación sexual, lo que puede generar presión pública para la acción y apoyo a los esfuerzos contra la trata, esta mayor concientización puede conducir a una mejor identificación de las víctimas, informes y servicios de apoyo para los sobrevivientes de explotación sexual. El ejemplo de esto fue el caso del arroyo El Navajo, que a pesar de haberse desarrollado en medio de múltiples irregularidades y de un ambiente de desconfianza representa un parteaguas en la forma en que se configuró la atención a la trata a nivel local; ninguna otra modalidad de la trata ha recibido tanta atención como la explotación sexual.

La relevancia que se da a la explotación sexual también ha influido en la asignación de recursos y financiación de programas públicos y proyectos sociales las organizaciones internacionales y las financiadoras a menudo dan prioridad a los esfuerzos para combatir la explotación sexual debido a su visibilidad y al reconocimiento de su grave impacto en las víctimas.

Esto puede resultar en un aumento de la financiación para la prevención, los servicios de apoyo a las víctimas y los esfuerzos de aplicación de la ley dirigidos a la explotación sexual.

Esta situación en México ha propiciado que se perciba la trata de personas como un problema relacionado principalmente con la violencia de género, es por ello que las instancias gubernamentales y las organizaciones civiles ocupadas de este tema suelen ser las primeras a las que las autoridades acuden cuando buscan establecer algún acuerdo de colaboración, independientemente de que cuenten con experiencia materia de trata de personas; no obstante, contar con experiencia referente a otras manifestaciones de la violencia contra la mujer no garantiza que estos actores sean los más adecuados para emitir recomendaciones, promover acciones de prevención o implementar estrategias de mitigación de la trata.

Esta situación ha propiciado dos inconvenientes que pueden afectar la toma de decisiones alrededor del problema: por un lado, reiteradamente se han invisibilizado las otras modalidades de la trata, tales como la explotación laboral, la mendicidad o la extracción y tráfico de órganos; por otro lado, se ha incentivado a que las organizaciones sociales adecuen sus objetos sociales en función de lo que se establece en la agenda pública, sobre todo a nivel internacional, con tal de recibir financiamientos para seguir operando, con lo cual se siguen perpetuando las prácticas de la industria del rescate que Laura Agustín critica.

Finalmente, el elemento que más ha influido en las transformaciones de la agenda y el problema público de la trata en Ciudad Juárez es la participación de los actores internacionales. En primer lugar, la atención internacional de organismos como ONU, OIM, UNODC y Amnistía Internacional ha jugado un papel importante en la definición del problema público de la trata de personas en México. Dichas organizaciones han resaltado la gravedad de la situación y han creado conciencia sobre las diversas modalidades de este crimen, sus informes y recomendaciones han contribuido a la comprensión del fenómeno y la amenaza a de los derechos humanos que este representa.

Los recursos proporcionados por los actores internacionales tienen un impacto significativo en el establecimiento de agendas y políticas de combate a la trata en México. Actores como la OIM y USAID a menudo proporcionan financiamiento para programas gubernamentales, proyectos de intervención y organizaciones civiles que abordan la trata en México; este apoyo



financiero permite la implementación de iniciativas de prevención, protección y persecución, así como la prestación de servicios de apoyo a las víctimas de trata.

Además, los actores internacionales son capaces de aportar experiencia técnica, capacitación y apoyo para el desarrollo de capacidades a las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil. Esta asistencia ayuda a fortalecer la respuesta al problema y puede mejorar el conocimiento o las habilidades de quienes integran las instituciones responsables de la administración de justicia.

A pesar de los beneficios que representa su participación, estos actores internacionales con sus recursos y agencia han demostrado tener la mayor capacidad de influir, sobre todo a través del financiamiento que brindan a sus socios implementadores; sin embargo, otorgar recursos no es equivalente a la articulación, sino que puede considerarse como una relación de subordinación e imposición, que va en contra de lo que representa un proceso de política pública abierto y participativo.

En múltiples ocasiones estos actores han contribuido a definir la dirección de la agenda pública en función de sus agendas individuales independientemente de las condiciones y características que tenga el fenómeno en la realidad. Este establecimiento vertical de la agenda elimina casi por completo la posibilidad de establecer mecanismos de articulación o de tomar decisiones de manera conjunta, ya que los actores más fuertes imponen su visión del problema, mientras los representantes de los tres niveles de gobierno y las organizaciones civiles locales la adoptan y adecuan sus programas y proyectos a ella.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de los hallazgos aquí presentados y con la intención de responder a la pregunta que orientó esta investigación, se ponen a consideración algunas conclusiones. El principal argumento del que partió este trabajo fue que la agenda pública y gubernamental alrededor del tema de la trata de personas en Ciudad Juárez se ha reorganizado durante los últimos 23 años a partir de eventos focales que hicieron que la atención de los actores públicos se centrara en problemas considerados prioritarios y, respecto a los cuales, la trata de personas es considerada un problema subyacente.

Lo anterior sucede en un contexto de desarticulación, debido a que los actores involucrados en el proceso de la política ya sean gubernamentales, no gubernamentales, de los tres órdenes de gobierno o del ámbito internacional, cuentan con distintas visiones de lo que constituye el problema de la trata de personas en México y en Ciudad Juárez. Lo cual, los lleva a seguir sus agendas individuales que no siempre están alineadas con el interés público de la mitigación del problema desde la colaboración.

Se identificaron seis eventos focales a partir de los cuales se transformó la agenda pública en materia de trata de personas. El primer evento lo constituyeron los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, que marcaron la época en la que el tema de la trata se hacía cada vez más presente las declaraciones del gobierno de los Estados Unidos y coincidió con la promoción por parte de Naciones Unidas para que los países ratificaran el Protocolo de Palermo.

En segundo lugar se encuentra la declaración de la lucha frontal contra el crimen organizado en el gobierno de Calderón, la cual, dio inicio a la política de securitización y militarización de la ciudad por parte del gobierno federal, a la que posteriormente se sumaron los gobiernos estatal y municipal; el siguiente evento fue la masacre de villas de Salvacar, que dirigió la atención de todos los actores públicos hacia la atención a la violencia contra la población joven y restó relevancia a nivel local y nacional al tema de la trata de personas.

Posteriormente tuvo lugar el caso del Arroyo El Navajo, que posicionó nuevamente el problema de la trata dentro de la agenda pública y gubernamental e impulsó las políticas de persecución del lenocinio y criminalización del trabajo sexual. Un nuevo evento focal fue el inicio de las caravanas de migrantes que llegan a Ciudad Juárez en busca de asilo en Estados Unidos, lo que resultó en el endurecimiento de las políticas de control migratorio y militarización de la frontera; finalmente, la emergencia sanitaria por COVID-19 que recrudeció las políticas de contención migratoria impuestas por Estados Unidos, dentro de las cuales, la prevención y erradicación de la trata de personas fueron utilizadas como una justificación para un nuevo proceso de securitización de la ciudad, pero esta vez a manos del gobierno del estado de Chihuahua.

Durante las crisis relacionadas con los eventos focales el tema de la trata de personas estuvo presente en la agenda, en algunas ocasiones con mayor relevancia que en otras, pero nunca como un tema prioritario que ameritara establecer una política de Estado, la cual, pudiera permanecer independientemente de momentos coyunturales, cambios de administración o cambios en la agenda internacional. De modo contrario, se han diseñado y aplicado de manera reiterada pequeñas acciones que no han logrado demostrar efectividad en la mitigación del problema.

Al revisar la participación de los actores en el proceso de la política pública se logró identificar que a pesar de que el ejecutivo federal es el responsable de establecer y dirigir la ejecución de la política pública con apoyo de los demás actores, en realidad lo que más ha influido en las transformaciones de la agenda y el problema público de la trata en Ciudad Juárez es la participación de los actores internacionales.

Un aspecto importante en la definición de la agenda es que cuando estos eventos focales tuvieron lugar, han sido los actores con mayores recursos o mayor capacidad de influencia quienes definieron el rumbo a seguir para el resto de los actores, en el caso del gobierno federal, estatal y municipal, han homologado sus agendas a lo establecido por el gobierno de Estados Unidos, especialmente en lo que concierne a cuestiones de seguridad y migración. Por su parte, las organizaciones civiles a nivel local han adecuado sus objetos sociales a los temas que disponen las entidades que les financian, ya sean organizaciones civiles de segundo piso, los Organismos Internacionales o agencias gubernamentales extranjeras como USAID.

Una de las razones por las que los actores internacionales tiene tanta influencia en la definición de este problema es porque que siempre se ha concebido como una cuestión que trasciende las fronteras y que por lo tanto las respuestas gubernamentales tienen que partir de la cooperación internacional; no obstante, hay evidencias de que en Ciudad Juárez hay incidencia del delito a nivel doméstico en donde las víctimas son originarias de este territorio y no se cruza la frontera, por lo tanto, en un esfuerzo por considerar alternativas de acción más efectivas y de contrarrestar la enorme influencia que ejercen los actores internacionales, es momento de empezar a considerar a la trata como un problema cuyo origen y destino también es doméstico.

En seguimiento al aspecto de la definición del problema público, se identificó que este se transformó a lo largo de la trayectoria en función de lo que establecieron en sus propias agendas los actores con mayor capacidad y recursos. Dichas transformaciones se enmarcaron dentro de tres discursos imperantes que presentan a la trata como manifestaciones de crisis más graves: 1) El crimen organizado, 2) La industria del rescate, 3) La crimigración. Esto ayuda a explicar la desarticulación entre los actores, pues al no haber consenso en la definición del problema se dificulta el trabajo en conjunto, impide la homologación de criterios o estrategias a seguir y los obliga a seguir llevando agendas individuales que no siempre son congruentes entre sí.

Resulta complicado tomar decisiones de política y definir rutas de acción sin conocer a fondo las manifestaciones de un problema, en este caso la prueba es que todas las acciones que se han llevado a cabo en materia de trata de personas han sido superficiales y poco efectivas. En ese orden de ideas, una necesidad urgente es la generación de información y elaboración de un diagnóstico que proporcione información sobre la magnitud del fenómeno en la ciudad, así como una encuesta estatal de riesgo y percepción sobre la trata de personas.

Para este fin, se pueden diseñar instrumentos con alcance a nivel local y estatal que tomen como referencia modelos como el de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), el Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas de CEIDAS o el Índice Global de Esclavitud. Así mismo, haciendo uso de la información generada a través de los foros de consulta se puede desarrollar un instrumento que permita identificar el riesgo y estimar la incidencia del delito a nivel local.

Debido a la relación del problema con el crimen organizado, la responsabilidad de la aplicación de las políticas de trata siempre ha recaído en las dependencias encargadas de la seguridad, pero es necesario puntualizar que las atribuciones de estas dependencias sólo alcanzan para atender cuestiones como la persecución del delito y la atención a víctimas cuando se han interpuesto las denuncias; por lo tanto, el aspecto de la prevención se reduce a campañas de sensibilización o simplemente queda fuera de la ejecución de las políticas. Una política en materia de trata enfocada a la prevención debe considerarse como una cuestión de política social que se ocupe de las causas y los factores de riesgo, de la que posteriormente se desprendan los elementos de seguridad, atención a víctimas, persecución del delito y reparación del daño.

Algo que se observó a lo largo de la trayectoria es que las acciones que se diseñan y aplican son de naturaleza muy general, como las campañas de sensibilización abiertas al público o los spots en medios de comunicación. En ese sentido, se podrían establecer acciones específicas diseñadas en función de las características de grupos a los que se dirijan.

En lo que se refiere al uso de los recursos, resultaría adecuado establecer mecanismos de transparencia, no sólo para las dependencias gubernamentales, sino para los actores no gubernamentales, a fin de que tanto sus beneficiarios como el público en general conozcan de qué manera se utilizan los recursos destinados a mitigar un problema tan grave como este.

Otra recomendación tiene que ver con la necesidad de generar consenso en la delimitación del problema, para esto se puede convocar a foros abiertos de consulta, en los que participen representantes de los diferentes niveles de la administración pública, sociedad civil organizada, activistas, víctimas y familiares, así como al público en general con el objetivo de exponer y discutir las distintas perspectivas desde las que se aborda el problema.

Esta clase de actividades funcionan como estrategia para comenzar a posicionar temas en la agenda pública desde lo local, identificar a los actores, establecer nociones básicas sobre el fenómeno y para iniciar las redes de colaboración. Una vez que se cuente con información confiable, esta se puede distribuir entre los actores y nuevamente convocarlos a participar en mesas de trabajo temáticas para llegar a acuerdos y generar propuestas específicas con las que se podrá formular un plan conjunto y definir líneas de trabajo y responsabilidades.

Alcances de este estudio y líneas de investigación pendientes

A manera de cierre se puede establecer que este trabajo logró el propósito planteado y se dio respuesta a la pregunta de investigación.

Respecto a la utilidad analítica y metodológica de este trabajo, se considera que el enfoque de los *policy studies* cuenta con la versatilidad que le permite aplicarse a diferentes casos de estudio y aprovechar su riqueza cualitativa. A su vez, el uso de los eventos focales para abordar las transformaciones de la agenda pública, sumado a la reconstrucción de la trayectoria para conocer el proceso de la política desde su complejidad constituyeron una herramienta efectiva para poder llevar a buen término esta investigación, aún con los retos que representó iniciar este proceso en el contexto de una emergencia sanitaria y que llevó a inclinarse por el uso de fuentes documentales.

Respecto a las líneas de investigación que se quedan pendientes, existe una necesidad de profundizar en los criterios que se siguen para la asignación de recursos para proyectos sociales, así como el papel de las organizaciones civiles en el ejercicio de los financiamientos que reciben, existe muy poca información documental disponible al respecto y resulta pertinente abordarlas aprovechando otros medios de recolección de información.

Un proceso que actualmente se encuentra en marcha es la política de seguridad del actual gobierno del estado de Chihuahua, hasta el momento, no es posible conocer aún el impacto que tendrá en la atención del problema de la trata de personas o de otros problemas relacionados. Resultaría interesante dar seguimiento a su ejecución y resultados.

Fuentes consultadas

- A Diario Network. (2017, 01 de agosto). Inauguran Semana de Prevención y Combate contra la Trata de personas. *Redacción ADN*. <https://www.adiario.mx/estado/juarez/inauguran-semana-prevencion-combate-la-trata-personas/>
- Aguilar, D. (2022, 22 de septiembre). Estrategia de “abrazos no balazos” sí está dando resultados: AMLO. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estrategia-de-abrazos-no-balazos-si-esta-dando-resultados-AMLO-20220922-0031.html>
- Aguilar, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *Problemas Públicos, agenda y gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México. 15-72.
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Aguilar, L. F. (2016). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica*. año 31. número 89. septiembre-diciembre de 2016. 9-43
- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*. 25. 11-25. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>
- Agustín, L. (2013). *Sexo y marginalidad. Emigración, mercado de trabajo e industria del rescate*. Buenos Aires. Editorial Popular.
- Alvarado, I. (2023). *Cómo la corrupción y la complicidad alimentan la trata de personas en Ciudad Juárez*. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/corrupcion-complicidad-alimentan-trata-de-personas-ciudad-juarez/>
- Amiel, A. (2006). *Integrating a Human Rights Perspective into the European Approach to Combating the Trafficking of Women for Sexual Exploitation*. Buffalo Human Rights Law Review. <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=bhrlr>
- Aronowitz, A. A. (2001). Smuggling and Trafficking in Human Beings. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 9(2). 163–195. doi:10.1023/a:1011253129328



- Arroyo, J. (2007a, 22 de enero). Busca religioso ser legislador. *Norte de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez. <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jspx>.
- Arroyo, J. (2007b, 30 de enero). Desdeñan controlar prostitución. Legisladores y gobiernos no han establecido un orden sanitario. *Norte de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez. p 5. <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jspx>
- Arroyo, J. (2007c, 31 de enero). Sin avances el foro de consulta sobre prostitución. *Norte de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez.
- Bacchi, C. (1999). *Women, Policy, and Politics: The Construction of Policy Problems*. SAGE Publications Ltd.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Pearson. Australia.
- Bain, C. (2020, 13 de agosto). The Evolution of Human Trafficking During the COVID-19 Pandemic. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/evolution-human-trafficking-during-covid-19-pandemic>
- Bales, K. (2005). *La nueva esclavitud en la economía global*. Madrid. Siglo Veintiuno de España Editores.
- Ball, S. & Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of national curriculum policy: AN overview of the issues. *Journal of curriculum Studies*. 24 (2). 97-115.
- Ball, S., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. Oxon. Routledge.
- Bardach, E. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Miguel Ángel Porrúa. México. 150 pp.
- Barrios, C. y Asman, P. (2021, 19 de agosto). Trata de personas en México se agudizó durante pandemia de COVID-19. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/trata-personas-mexico-agudizo-pandemia-covid19/>

- Bazúa, F. & Valenti, G. (1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública (RAP)*. No. 84, México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 25-81.
- Bazúa, F. 2010. Estado, *Gobierno y Políticas Públicas. Elementos para un Marco Conceptual básico*. México, Documento de Trabajo.
- Birkland, T. A. (2004). “The World Changed Today”: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks. *Review of Policy Research*. 21(2), 179-200.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2004.00068.x>
- Birkland, T. A. (2007a). *Lessons of disaster. Policy Change after Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2007b). *Agenda setting in public policy*. En Fischer, F., & Miller, G.J. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (1st ed.). Routledge. 63-78
- Bonilla, A. (2022, 29 de abril). El gobernador de Texas aprueba la transferencia de \$465.3 millones para continuar financiando la Operación Lone Star. *Telemundo*.
<https://www.sutelemundo20.com/2022/04/29/el-gobernador-de-texas-y-los-lderes-estatales-aprueban-la-transferencia-de-dinero-para-continuar-financiando-la-operacin-lone-star/>
- Broad, R. y Turnbull, N. (2019). From Human Trafficking to Modern Slavery: The Development of Anti-Trafficking Policy in the UK. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 25. 119–133. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-018-9375-4>
- Bush, G. W. (2003, 23 de septiembre). Discurso del Presidente a la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Office of the Press Secretary*. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.es.html>
- Bush, G. W. (2007). El Presidente Bush Se Dirige a la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Oficina del Secretario de Prensa*. Nueva York. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070925-4.es.html>



- Bustelo, M. & Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 14. Abril 2006.117-140.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423>
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2007). *Políticas de igualdad en España y Europa. Afinando la mirada*. Ediciones cátedra universitat de Valencia Instituto de la Mujer.
- Caballero. (2005, 08 de marzo). Zona roja no soluciona el problema, aseguran. *Norte de Ciudad Juárez*. sección “A”. Ciudad Juárez.
<http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jsp>
- Cabrero, E. (2007). *Acción pública y desarrollo local*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Cairney, P. y Zaharadis, N. (2016). Multiple streams aproach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En Zaharadis, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham UK. 87-105.
- Camacho, S. (2020)._Un galimatías llamado Ley Nacional de Extinción de Dominio. *Nexos*.
<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/un-galimatias-llamado-ley-nacional-de-extincion-de-dominio/#:~:text=El%2025%20de%20julio%20de,federativas%20para%20aplicar%20este%20procedimiento>.
- Cámara de diputados. (2012, 31 de mayo). Presenta la diputada Rosi Orozco el libro “Perspectivas del tráfico de personas en México”. Boletín N°. 5221 Histórico *Comunicación Social Cámara de Diputados*. H. Congreso de la Unión.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/005_mayo/31_31/5221_presenta_la_diputada_rosi_orozco_el_libro_perspectivas_del_trafico_de_personas_en_mexico
- Campana, P. & Varese, F. (2015). *Exploitation in Human Trafficking and Smuggling*. Springer Science Business Media. Dordrecht. DOI 10.1007/s10610-015-9286-6



- Campbell, G., Miers, S. & Miller, J. C. (2007). *El crecimiento de la economía subterránea en Mesoamérica*. Ohio University Press. ISBN: 0821417231,9780821417232d
- Carmona, B. & Castañón, A. (2020). El cementerio clandestino de mujeres más grande de México ¿Justicia fabricada?. *El diario. Border Hub*. <https://www.borderhub.org/es/noticias-especiales/el-cementerio-clandestino-de-mujeres-mas-grande-de-mexico-justicia-fabricada/>
- Carrasco, G. (2014). Tipo penal del delito de trata de personas. *Revista Alegatos*, Número 86. Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana. México. 71-96. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/216>
- Carrasco, H. & Olivas J. (2006, 09 de julio). Rehabilitarán el Centro Histórico. *El Diario*, “sección B”, Ciudad Juárez. domingo 09 de julio. <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jsp>
- Casillas, R. & Almanza, M. (2015). El Distrito Federal como epicentro de la trata con fines de explotación sexual: un reconocimiento de sus zonas vulnerables. en Ortega, R., Ascencio, A., Robles, J., *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*. Colección CDHCM. III-UNAM.
- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13–34. doi:10.1177/0038038503037001384.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. México. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_01.pdf
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2015). *Cómo entender la trata de personas desde sus historias*. CEAMEG.
- Chapkis, W. (2003). Trafficking, Migration, and the Law. *Gender & Society*. 17(6). 923–937. doi:10.1177/0891243203257477.

Chavarría, B. (2022, 22 de agosto). Inauguran memorial por víctimas de feminicidio en arrollo El Navajo. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/2022/08/22/inauguran-memorial-por-victimas-de-feminicidio-en-arroyo-el-navajo-ciudad-juarez/#gsc.tab=0>

Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. (2017). *Los países de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CORETT) identificaron más de 1300 víctimas de trata de personas en 2018*. Material Informativo.

Cohen, N. (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. En Zaharadis, N. (ed) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham UK. 180-199

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua. (2016). Informe Anual de actividades. <https://cedhchihuahua.org.mx/wp/>

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua. (2021, 30 de julio). *Inician Jornadas de Sensibilización sobre la Trata de Personas*. CEDH. <https://cedhchihuahua.org.mx/wp/2021/07/30/inician-jornadas-de-sensibilizacion-sobre-la-trata-de-personas/>

Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas. (2014). *Sistema Nacional de Información en materia de Trata de Personas*. <https://sintra.segob.gob.mx/iniciar-sesion>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2009). *Manual para la prevención de la Trata de Personas*. CNDH. México. https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Var_29.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). *Ley para la prevención, combate y erradicación de la trata de personas y protección, atención y asistencia a las víctimas en el estado de Chihuahua*.



https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/Estatal/Ley_PCETPAAV_Chih.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2021). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021 procuración e impartición de justicia*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/DIAGNOSTICO_TDP_2021.pdf

Congreso del Estado de Chihuahua (2010). *Ley de Extinción de Dominio del Estado de Chihuahua*. última reforma 2016. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/602.pdf>

Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México. (2020). *Revela consejo ciudadano: solo uno de cada 100 casos de trata se conoce a nivel nacional*. <https://consejociudadanomx.org/contenido/revela-consejo-ciudadano-solo-uno-de-cada-100-casos-de-trata-se-conoce-a-nivel-nacional#:~:text=A%20nivel%20nacional%2C%20la%20cifra,de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.3>

Coria, C. (2022, 28 de julio). Rescatan a migrantes explotados en albergue de Ciudad Juárez. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/rescatan-a-migrantes-explotados-en-albergue-de-ciudad-juarez/1529689>

Cortés, J., Becerra G., López, L. & Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et Vetera*. 20(64): 105-120. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3897576>

Danailova-Trainor, G. Laczko, F. (2010). Trafficking in persons and development: towards greater policy coherence. *Int Migr*. 2010; 48(4):38-83. doi: 10.1111/j.1468-2435.2010.00625. x. PMID: 20645470.

De la Paz, P. (2021, 14 de septiembre). Pide Ficosec fortalecer INM y FGR ante crisis migratoria. *NetNoticias*. <https://netnoticias.mx/juarez/pide-ficosec-fortalecer-inm-y-fgr-ante-crisis-migratoria/>



- Del Castillo G. (2017). El estudio del cambio de políticas en el cambio de política pública. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen VI, número 2, julio-diciembre 2017. 53-66.
- Del Castillo, G. (2014, marzo). *Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos*. [Conferencia]. IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Del Castillo, G. (2020) El cambio en el campo de la política pública. En G. Del Castillo y M. Dussauge (eds.) *Enfoques Teóricos de las políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. 209-238.
- Dena, M. (2018a). *El Epicentro del Dolor: La Trata Sexual de Adolescentes en Chihuahua*. [Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez].
Repositorio Institucional UACJ
<http://ri.uacj.mx/vufind/Search/Results?lookfor=dena&type=AllFields>
- Dena, M. A. (2018b). Trata de personas en adolescentes de Chihuahua. El perfil del victimario. *Estudios de género: feminismos, violencias y temas emergentes*. Vol. X. COMECSO. México. <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/550/755>
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2012, 19 de junio). *Trafficking in Persons Report Mexico*. <https://www.refworld.org/docid/4fe30cac27.html>
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2022). *Trafficking in Persons Report*. Oficina de Informes sobre Trata de Personas del Departamento de Estado. <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>
- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. University of Kansas Press, 1984, 146 pp.
- Diario Oficial de la Federación. (1956). Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas de la esclavitud



<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/supplementary-convention-abolition-slavery-slave-trade-and>

Diario Oficial de la Federación. (2004). *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFFAOSC.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdo A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5029276&fecha=31/01/2008#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (2011). *Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*.
https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTP.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2019). *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED.pdf>

Domínguez, A. (2019). Acompaña justicia para nuestras hijas 20 casos de trata. *Entrelíneas*.
<https://entrelineas.com.mx/local/acompana-justicia-para-nuestras-hijas-20-casos-de-trata/>

Durand, J. (2014). Coordenadas metodológicas. De cómo armar el rompecabezas. En C. Oehmichen (ed.) *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales*. México. UNAM. 261-284.
https://mmp.opr.princeton.edu/JorgeDurand/PDF/Durand_CoordenadasMetodolog%C3%ADCas.pdf

El Diario de Juárez (2023c, 19 de abril) A costa de migrantes, gana crimen hasta 100 mdd por mes
Dos factores clave para la operación del ‘negocio’ son la corrupción institucional y la impunidad, asegura Ficosec. *Diario de Juárez*. <https://diario.mx/juarez/a-costa-de-migrantes-gana-crimen-hasta-100-mdd-por-mes-20230419-2047113.html>

El Diario de Juárez. (2023a, 24 de febrero). Realiza Fiscalía operativo contra la trata de personas en centros nocturnos. *Diario de Juárez*. <https://diario.mx/juarez/realiza-fiscalia-operativo-contra-la-trata-de-personas-en-centros-nocturnos-20230224-2027959.html>

El Diario de Juárez. (2023b, 30 de marzo). Imparten a alumnos del CBTIS 270 pláticas sobre la trata de personas. *El Diario*. <https://diario.mx/juarez/imparten-a-alumnos-del-cbtis-270-platicas-sobre-la-trata-de-personas-20230330-2040279.html>

El Heraldo de Chihuahua. (2021, 19 de noviembre). Temen que exista red de trata de infantes entre Juárez y El Paso. *Redacción*. <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/juarez/temen-que-exista-red-de-trata-de-infantes-entre-juarez-y-el-paso-7495186.html>

El puntero. (2021, 14 de septiembre). Pide Ficosec a autoridades federales más recursos para FGR e INM para atender el fenómeno migratorio en Juárez y lamenta incumplimiento del Centro Regional de Fusión de Inteligencia anunciado por AMLO. *El Puntero*. <https://elpuntero.com.mx/inicio/2021/09/14/pide-ficosec-a-autoridades-federales-mas-recursos-para-fgr-e-inm-para-atender-el-fenomeno-migratorio-en-juarez-y-lamenta-incumplimiento-del-centro-regional-de-fusion-de-inteligencia-anunciado-por-amlo/>

El sol de México. (2015, 31 de diciembre). *Lanza Obama llamado global contra la trata de personas*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mundo/Lanza-Obama-llamado-global-contra-la-trata-de-personas-238302.html>

El Universal. (2020, 01 de febrero). Ciudad Juárez, el cementerio de mujeres más grande de México: ¿justicia fabricada? *Redacción El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/ciudad-juarez-el-cementerio-de-mujeres-mas-grande-de-mexico-justicia-fabricada/>

El Universal. (2022). Kamala Harris refrenda compromiso de trabajar con Canadá y México contra trata de personas. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/kamala-harris-refrenda-compromiso-de-trabajar-con-canada-y-mexico-contra-trata-de-personas/>

End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes. (ECPAT). (2014). *Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes*. Espacios de Desarrollo Integral, A.C y ECPAT Internacional. México. <http://ecpatmexico.org.mx/pdf/publicaciones->

[editoriales/INFORME%20DE%20MONITOREO%20DE%20PAIS%20ESCNA%20MEXICO.pdf](#)

- Esparza, I. (1986). *Monografía histórica de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez. Imprenta Lux.
- Estévez, A. & Páez, A. (2020). *El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. CUINAP. Argentina.
- Expansión. (2017). ¿Qué lugar ocupa México en trata de personas? La Cumbre Hemisférica sobre Trata de Personas se celebra en México, el quinto país en Norte, Centroamérica y el Caribe con las peores cifras de incidencia de este delito. *Expansión*. <https://expansion.mx/nacional/2017/11/28/que-lugar-ocupa-mexico-en-trata-de-personas>
- Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana. (2020). *Reporte Técnico especial. Niñas, niños y adolescentes en Ciudad Juárez*. <https://ficosec.org/wp-content/uploads/2020/04/nna-observatorio-4.pdf>
- Fierro, L. (2015, 19 de julio). Concluye el "Juicio del siglo" contra feminicidas en Cd. Juárez. *El universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/07/19/concluye-el-juicio-del-siglo-contr-feminicidas-en-cd-juarez/>
- Fiscalía General del Estado de Chihuahua. (2021, 18 de diciembre). Asiste Fiscal General a la firma del convenio de colaboración entre el Gobierno del Estado y USAID. *Página Oficial de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua*. <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/asiste-fiscal-general-a-la-firma-del-convenio-de-colaboracion-entre-el-gobierno-del-estado-y-usaid/>
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford. United Kingdom. Oxford University Press.
- Flamtermesky, H. (2015). Descolonizar conocimientos y cuerpos. En M. Hurtado y A. Iranzo. *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Universidad de la Sabana. 37-70.



Flores, R., Gutiérrez, E. & Vázquez, O. (2010). *Paso del Norte en el siglo XXI*. Ciudad Juárez. UACJ

Fuentes, M. L., Hernández, C. & Alcay, S. (2018). *Aproximaciones teóricas a la trata de personas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. <http://132.248.170.14/publicaciones/CID/C20.pdf>

Fuentes, M., Banegas, I. y Regules, R. (2017). Hacia la promoción de una sociedad pacífica e inclusiva: la trata de personas y la migración en la agenda 2030. En R. Cordera y E. Provencio (coords.). *Informe del Desarrollo en México 2016. Perspectivas del desarrollo a 2030*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

Furlong, A., Netzahualcoyotzi, R. & Hernández, E. (2023). *El crecimiento de la economía subterránea en Mesoamérica. Economía, Población y Desarrollo*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. número 74, marzo - abril de 2023. 3-28, México.

Galván, M. (2021, 30 de julio). La trata crece en México, junto con el desconocimiento oficial del problema. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/30/la-trata-crece-en-mexico-junto-con-el-desconocimiento-oficial-del-problema>

García, R. (2010). *Ciudad Juárez la fea. Tradición de una imagen estigmatizada*. Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Global Rights. (2005). *Guía anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la trata de personas*. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de_personas_29.pdf

Gobierno de Texas/Gobierno de Chihuahua (2022). *Memorandum de entendimiento ente los gobiernos de Chihuahua y Texas*. <https://gov.texas.gov/uploads/files/press/ChihuahuaMOU.pdf>

Gobierno del estado de Chihuahua. (2018). “Corazón Azul” unidos contra la trata de personas. <https://chihuahua.gob.mx/contenidos/corazon-azul-unidos-contra-la-trata-de-personas-0>

- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2017a, 27 de enero). Chihuahua de vanguardia: instala Consejo para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas. *Página oficial del Gobierno del Estado*. <https://chihuahua.gob.mx/contenidos/chihuahua-de-vanguardia-instala-consejo-para-prevenir-combatir-y-erradicar-la-trata-de>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2017b, 30 de marzo). Juntos buscarán "Justicia para nuestras hijas". *Página oficial del Gobierno del Estado*. <https://chihuahua.gob.mx/Juntos-buscar%C3%A1n-justicia-para-nuestras-hijas>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2022, 28 de enero). Necesitamos voluntad y coordinación para que el Plan Estatal de Trata de Personas se traduzca en vidas salvadas: Gobernadora. *Página oficial del Gobierno del Estado*. <https://chihuahua.gob.mx/prensa/necesitamos-voluntad-y-coordinacion-para-que-el-plan-estatal-de-trata-de-personas-se>
- Gobierno Federal (2010). *Todos somos Juárez*. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/todos-somos-juarez?state=published>
- Gómez, A. (2010). Breve historia del centro y su ciudad. en E. Meza (comp.) *Relatos de la memoria. La erosión del centro histórico en la ciudad fronteriza*. Ciudad Juárez. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- González, M. (2009). *Breve historia de Ciudad Juárez y su región*. 2da ed., Ciudad Juárez. El Colegio de Chihuahua.
- Guia, M. (2012). *Crimigración securitización y la criminalización de los migrantes en el sistema penal*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coruña. 16: 591-613. ISSN: 1138-039X <https://core.ac.uk/download/pdf/61909963.pdf>
- Gutierrez Landa, C. (2014). *Prostitución, desarrollo humano y acción pública en Ciudad Juárez durante el siglo XXI*. [Tesis de Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.] México.
- Hathaway, J. C. (2008). The human rights quagmire of 'Human Trafficking.' *Virginia Journal of International Law*. 49(1). 1–59. <https://repository.law.umich.edu/articles/296/>

- Hernández, E. (2022, 30 de abril). Vigorizan a la operación: Autorizan más fondos millonarios a Lone Star. *El mañana*. <https://www.elmanana.com/texas/valledetexas/vigorizan-a-la-operacion-autorizan-mas-fondos-millonarios-a-lone-star/5536459>
- Hernández, G. (2023, 11 de mayo). En operativo contra la trata de personas, FEM rescató a una menor en motel de Ciudad Juárez. *El puntero*. <https://elpuntero.com.mx/inicio/2023/05/11/en-operativo-contra-la-trata-de-personas-fem-rescato-a-una-menor-en-motel-de-ciudad-juarez/>
- Hernández, N. (2022). El enfoque de género para el acceso a la justicia a mujeres víctimas de desaparición. *Alegatos*. núm. 111-112. México. mayo-agosto/septiembre-diciembre. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1677>
- Hernández-León, R (2012). La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos. *Trace* [En línea]. 61. <http://journals.openedition.org/trace/1147>
- Hispanics In Philanthropy. (2021). *Trata de personas en México 2. Segunda mirada desde organizaciones de la sociedad civil*. Hispanics in Philanthropy. <https://www.revistabrujula.org/b-132-segunda-mirada-organizaciones-sociedad-civil-trata-personas-mexico2021>
- Holguín, R. (2023, 6 de abril). Realiza FEM operativos en bares de la ciudad para evitar trata de personas. *El Heraldo de Chihuahua*. <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/chihuahua/realiza-fem-operativos-en-bares-de-la-ciudad-para-evitar-trata-de-personas-9879600.html>
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems*. Bristol. Polity Press
- Huertas, O., Patiño, M. & Ruíz, A. (2015). Análisis de la problemática del feminicidio en un posible escenario de posconflicto. *Revista Principia Iuris*. Enero-junio 2015. Vol. 12. No. 23. 186-215. <https://core.ac.uk/download/pdf/236680845.pdf>
- Hughes, D. (2000). The "Natasha " Trade: The Transnational Shadow Market of Trafficking in Women. University of Rhode Island. *Journal of International Affairs*. Marzo. 53(2):625-651.

<https://www.researchgate.net/publication/242431524> *The Natasha Trade The Transnational Shadow Market of Trafficking in Women*

Human Events. (2022, 27 de junio). Texas Attorney General to Host Border Summit with 12 State Attendees. *Redacción Human Events*. <https://humanevents.com/2022/01/27/texas-attorney-general-to-host-border-summit-with-12-state-attendees/>

Human Events. (2022, 29 de junio). DeSantis to Investigate ‘Sanctuary Cities’ that Abet Human Trafficking. *Redacción Human Events*. <https://humanevents.com/2022/06/29/desantis-to-investigate-sanctuary-cities-that-abet-human-trafficking/>

Human Events. (2022, 08 de marzo). Gov. Abbott Deploys Texas National Guard to Deal with Illegal Immigration Border Crisis. *Redacción Human Events*. <https://humanevents.com/2021/03/08/gov-abbott-deploys-texas-national-guard-to-deal-with-illegal-immigration-border-crisis/>

Hurtado, M. y Irazno, A. (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos: Diálogos académicos en construcción*. Universidad de los Andes-Universidad de la Sabana. Colombia.

Instituto Chihuahuense de las Mujeres. (2021). *Campaña trata de personas. Instituto chihuahuense de las mujeres*. <https://www.institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/CAMPANA-TRATA-DE-PERSONAS.pdf>

Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy studies journal*, 38(2), 329-353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>

Juárez 2030. (2023). *Indicador tasa de delitos por trata de personas*. <https://juarez2030.mx/indicadores/tasa-de-delitos-por-trata-de-personas/>

Justicia para nuestras hijas (2003). Informe que presenta justicia para nuestras hijas.

Kempadoo, K. (2005) (ed.) *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New perspectives on migration, sex work, and Human Rights*. Boulder. CO. Paradigm Publishers.

- Kempadoo, K. (2016). Countering Human Trafficking: Introduction. 65(4), 1–4. <http://www.jstor.org/stable/26380245>
- Kilonzo, S.M., Ojebode, A. (2023). Research Methods for Public Policy. En Aiyede, E.R., Muganda, B. (eds) *Public Policy and Research in Africa*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99724-3_4
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson.
- Kumar, A. (2009). Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen. *Andamios*. 6(12). 299-322. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300014&lng=es&tlng=es.
- La Casa Blanca. (2022, 20 de abril). Hoja informativa: Actualización sobre la estrategia para la gestión colaborativa de la migración. *Página oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos*. <https://www.state.gov/translations/spanish/hoja-informativa-actualizacion-sobre-la-estrategia-para-la-gestion-colaborativa-de-la-migracion/>
- La opción. (2023, 23 de marzo). Arranca FGE Campaña para combatir el delito de trata de personas. *Redacción de la opción*. <https://laopcion.com.mx/local/arranca-fge-campana-para-combatir-el-delito-de-trata-de-personas-20230323-421228.html>
- Lamas, M. (2016). Feminismo y prostitución: la persistencia de una amarga disputa. *Debate Feminista*. 51. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.04.001>
- Lantia Intelligence. (2018). *Panorama General de la trata de personas en México*. [https://lantiaintelligence.com/storage/document/14/Panorama%20general%20de%20la%20trata%20de%20personas%20en%20Me%CC%81xico,%20Lantia%20Intelligence%20\[febrero%202018\].pdf](https://lantiaintelligence.com/storage/document/14/Panorama%20general%20de%20la%20trata%20de%20personas%20en%20Me%CC%81xico,%20Lantia%20Intelligence%20[febrero%202018].pdf)
- Lara, K. (2020) La desaparición forzada: genealogía e importancia de conocer los derechos de las víctimas. *El Cotidiano*. Tomo 35. No 2019. Enero/febrero, 2020. 21-37. México

- Lasswell, H. (2007a). Orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México. Porrúa. 79- 103.
- Lasswell, H. (2007b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México. Porrúa. 105- 117.
- Lee, M. (2007). *Human Trafficking*. Willian Publishing. Portland.
- Lee, M. (2011). *Trafficking and global crime control*. London. Sage
- LeGoff, H., & Weiss, T.L. (2011). *La Trata de Personas en Mexico: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Organización Internacional de las Migraciones. México. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_1945.pdf
- López Pacheco, J. A., (2015). El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas. *El Cotidiano*, (194), 97-106. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32542592010>
- López Reyes, E. A. (2022). *Infraestructuras migratorias y políticas de externalización del asilo en Ciudad Juárez y Tijuana 2016- 2021*. [Tesis de Doctorado en Estudios de Migración. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.]. México. 380 pp.
- Luján, F. (2005a, 07 de marzo). Apoyan ediles propuesta para zona roja. *Norte de Juárez*. Ciudad Juárez <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jspx>
- Luján, F. (2005b, 08 de marzo). Coinciden en abrir zona de tolerancia. *Norte de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez. <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jspx>.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*. 62 (1): 120–47.
- Malloy, A. (2020, 31 de enero). Trump firmará una orden destinada a combatir la trata de personas. *CNN en español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/31/trump-firmara-una-orden-destinada-a-combatir-la-trata-de-personas/>

- Marneffe, P. (2010). *Liberalism and prostitution*. New York. Oxford University Press.
<http://libgen.org/book/index.php?md5=8ADEFF5A901CACC2D58263BCFBD6E236>
- Martínez, H. (2023, 27 de febrero). Recuerdan a víctimas de trata y feminicidio. *El Diario de Juárez*. <https://diario.mx/juarez/recuerdan-a-victimas-de-trata-y-feminicidio-20230226-2028622.html>
- Mayorga, P. (2022, 30 de junio). Ciudad Juárez: los escombros de violencia se levantan en pandemia. *La verdad Juárez*. <https://laverdadjuarez.com/2022/06/30/ciudad-juarez-los-escombros-de-violencia-se-levantan-en-pandemia/>
- McBeth, M. K., & Lybecker, D. L. (2018). The Narrative Policy Framework, Agendas, and Sanctuary Cities: The Construction of a Public Problem. *Policy Studies Journal*. doi:10.1111/psj.12274
- McBeth, M.K. & Shanahan. E. (2004). Public Opinion for Sale: The Role of Policy Marketers in Greater Yellowstone Policy Conflict. *Policy Sciences*. 37(3). 319–338.
- Mendoza, A.K. (2015). El combate a la trata de personas en México. Análisis de las acciones federales y estatales. [tesis para obtener el grado de maestría en política pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas]. México.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. España. Editorial Ariel.
- Miers, S. (2003). *Slavery in the Twentieth Century: The Evolution of a Global Problem*. Walnut Creek, CA: Alta Mira Press.
- Monárrez, J. (2013). Ciudad Juárez, tiradero nacional de muertos: entre el discurso del guerrero y el caballero. *Debate Feminista*. Vol. 47 (enero 2013). 205-234. <https://www.elsevier.es/es-revista-debate-feminista-378-articulo-ciudad-juarez-tiradero-nacional-muertos-S0188947816300743>
- Monge, R. (2001). La mafia de los antros. *Proceso*. núm. 1289. México.
http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=186003



- Monroy, J. (2022, 31 de julio). FGR profundizará colaboración en materia de trata de personas con fiscalías estatales. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/FGR-profundizara-colaboracion-en-materia-de-trata-de-personas-con-fiscalias-estatales-20220731-0034.html>
- Montiel, O. (2013). El lado oscuro del México profundo: la estructura Básica de la explotación sexual y las lógicas de reproducción social comunitaria como parte del proceso de proxenetización en una región rural. [Tesis para obtener el grado de doctor en antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social]. México. <https://repositorio.ciesas.edu.mx/bitstream/handle/123456789/245/D231.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montiel, O. (2018). El ciclo vital de las mujeres en situación de prostitución y el sistema proxeneta. *Nueva antropología*. 31(88). 31-51. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362018000100031&lng=es&tlng=es.
- Muedano, M. (2017, 28 de noviembre). México, quinto lugar en trata de personas en el mundo. *Periódico Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/28/1203905>
- Muñoz, G. (2020). Trump: la estrategia de dominio ante México y Centroamérica. *Iuris Tantum*, Vol. 34 Núm. 31. 175–196. <https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.12>
- NetNoticias. (2022, 22 de septiembre). Trata de personas, un problema real en Chihuahua: Ivón Salazar. *Redacción NetNoticias*. <https://netnoticias.mx/estatal/trata-de-personas-un-problema-real-en-chihuahua-ivon-salazar/>
- NMás. (2019). *Trump firma ley contra tráfico de personas*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=2215917788666613>
- Norte. (2023). Realiza FEM operativo antitrata de personas en “sex shop”. Redacción. 16 de mayo de 2023. Consultado en <https://nortedigital.mx/realiza-fem-operativo-antitrata-de-personas-en-sex-shop/>

OEA. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/Material_difusion/convencion_BelemdoPara.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2000). *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*. UNODC. New York.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2018a). *Plan de Estudios para la Capacitación Jurídica contra el Terrorismo. MÓDULO 2. El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo*. UNODC. Viena.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2018b). *Sobre la lucha contra la trata de personas en situaciones de conflicto nota informativa*. UNODC. Viena.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2022). *Global Report on Trafficking in Persons*. New York. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito & Iniciativa global para combatir la trata de personas (2008). *Human Trafficking: An Overview*. UNODC y UN GIFT. New York.
<https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2008/HumanTrafficking-AnOverview.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2019). *Dimensión de género en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas*. UNODC. Viena.



- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*. Nueva York, EE. UU. y Ginebra, Suiza. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/documents/publications/commentary_human_trafficking_sp.pdf
- Olivares, E. (2021, 26 de mayo). Ocupa México tercer lugar a escala global en trata de personas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/24/politica/ocupa-mexico-tercer-lugar-a-escala-global-en-trata-de-personas-ong/>
- Olivas, J. (2006). Estado y Municipio comprarán 300 propiedades del centro. La mayoría se encuentran sobre la Mariscal; ya se negocia con los dueños. *El Diario*. Ciudad Juárez. <http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jsp>
- Organización de las Naciones Unidas. (1949). *Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-suppression-traffic-persons-and-exploitation>
- Organización de las Naciones Unidas. (1981) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (2010). *UN Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*. <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/un-global-plan-action-combat-trafficking-persons>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización Internacional de las Migraciones (2005). *Lucha contra la trata de personas. Manual de capacitación para agentes de las fuerzas de seguridad*. OIM. Buenos Aires. [http://www.abrepuestas.inecip.org/admin/publicaciones/pdf/oiM_Manual_para_fuerzas_de_seguridad \[1\].pdf](http://www.abrepuestas.inecip.org/admin/publicaciones/pdf/oiM_Manual_para_fuerzas_de_seguridad[1].pdf)



- Organización Internacional de las Migraciones. (2010, 04 de junio). *Apertura de una oficina de la OIM en Ciudad Juárez*. Organización Internacional para las Migraciones. OIM. <https://www.iom.int/es/news/apertura-de-una-oficina-de-la-oim-en-ciudad-juarez>
- Organización Internacional del Trabajo (2001). *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation in West and Central Africa*. OIT. Ginebra. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2001_traff_westcentral_afic_en.pdf
- Organizaciones de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Pachajoa-Lodoño, A. & Figueroa, J. (2008). ¿Es la prostitución un trabajo?. *Tesis Psicológica*. No. 3, Nov. 2008. 54-69.
- Paris, M. D. (2013, 18 de septiembre) La trata de personas, enganche y explotación. Una entrevista con la Dra. Dolores Paris. *Información en línea del Colegio de la Frontera Norte*. <https://www.colef.mx/estemes/la-trata-de-personas-enganche-y-explotacion-una-entrevista-con-la-dra-dolores-paris/>
- Paris, M.D. (2021). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. El Colegio de la Frontera Norte. México.
- Payán, T. (2011). *Ciudad Juárez: la tormenta perfecta*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Periódico Norte. (2023, 16 de enero). Trata de personas en Juárez es foco rojo nacional: Activista. *Redacción periódico norte* <https://nortedigital.mx/trata-de-personas-en-juarez-es-foco-rojo-nacional-activista/>
- Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. (2006, 27 de diciembre). *Código Penal del Estado de Chihuahua* Publicado en el Periódico Oficial No. 103. DECRETO No. 690/06 I P.O. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/64.pdf>



- Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. (2010, 07 de abril) Ley de Extinción de Dominio del Estado de Chihuahua. Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 28 <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/602.pdf>
- Peterson, H.L. & Jones, M.D. (2016). Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. En Zaharadis, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham UK.106-131.
- Philip Marcelo Associated Press (2017). Film de tráfico humano llega tras promesa de acción de Trump. *AP News*. https://apnews.com/article/89b6c8e17a61452f9b8a4da1d87f7e80?utm_campaign=SocialFlow&utm_source=Twitter&utm_medium=AP_Espectaculos
- Piña, G. (2023, 29 de marzo). Territorio peligroso: 2.5 delitos al día contra migrantes en México. *EMEEQUIS*. <https://www.m-x.com.mx/al-dia/territorio-peligroso-25-delitos-al-dia-contra-migrantes-en-mexico>
- Piper, N. (2005). A Problem by a Different Name? A Review of Research on Trafficking in South-East Asia and Oceania. *International Migration*. 43 (1-2): 203-33.
- Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*. México. Gobierno Federal. <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>
- Presidencia de la República. (2014). *Programa nacional 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 2014-2018*. México. Gobierno Federal. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/Federal/OD/Programa_NPSEDMTPPAVD20142018.pdf
- Ramírez, G. (2018). *Informe sombra de Ciudad Juárez, Chihuahua, en seguimiento al informe producido por el comité CEDAW bajo el artículo 8º del protocolo facultativo de la convención y de las recomendaciones a México*. Red Mesa de Mujeres. México. UNESCO. UNAM,

- Ramírez, K. (2021). Evaluación de la política de seguridad pública en México: 2006-2018. *CIENCIA ergo-sum, Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*. vol. 28, núm. 2. Consultado en <https://www.redalyc.org/journal/104/10466283004/html/>
- Red Mesa de Mujeres (2012). *Informe sombra de Ciudad Juárez en seguimiento de la visita del comité CEDAW en relación con el artículo 8º del Protocolo Facultativo*. RMM. México.
- Resendiz, F. (2013). Peña Nieto presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/924056.html>
- Rietig, V. (2014). Prevent, Protect, and Prosecute Human Trafficking in Mexico: Policy and Practical Recommendations. *International Migration*. OIM. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12179>
- Rivero, H. & Gómez, F. (2010). Reflexiones sobre la intervención urbano-arquitectónica en el centro histórico de Ciudad Juárez. En Meza, E. (comp.) *Relatos de la memoria. La erosión del centro histórico en la ciudad fronteriza, Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham and London: Duke University Press.
- Ruiz, M., & Álvarez, S. (2019). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios sociológicos*. 37(111). 689-725. <https://doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
- Salt, J. (2000). Trafficking and human smuggling: a European perspective. *International Migration*. 38(3). 31–56. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/8525728.pdf>
- Sánchez, M. (2020, 01 de agosto). Realizan Jornada contra la trata de personas en Juárez. *Puente Libre*. http://puentelibre.mx/noticia/jornada_contra_trata_personas_ciudad_juarez_seguridad/
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid. Traficantes de sueños.

Secretaría de Gobernación (2016). *Programa Nacional 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 2014-2018*. <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-y-asistir-a-las-victimas-de-estos-delitos>

Secretaría de Gobernación (2021). *Comisión Intersecretarial 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*. http://www.comisioncontralatrata.segob.gob.mx/swb/Comision_Intersecretarial/La_Comision

Secretaría de Gobernación (2022) *Programa Nacional 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 2022-2024*. México. Gobierno de México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675759&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

Senado de la República (2003). *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*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/protocolo_PRSTP.pdf

Senado de la república. (2012). *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*. https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTTP.pdf

Serna, J. (2023, 17 de mayo). *Buscan detectar y evitar mendicidad forzada en menores*. *El Diario de Juárez*. <https://diario.mx/juarez/buscan-detectar-y-evitar-mendicidad-forzada-en-menores-20230517-2056558.html>

Sexualidad Responsable A.C. (2011). *Diagnóstico Sobre La Trata De Personas Con Fines De Explotación Sexual En Ciudad Juárez*. Chihuahua. OIM.



- Shelley, L., Picarelli, J. & Chopra, C. (2003). Global Crime Inc. En M. Cusimano (ed). *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*. Belmont. Londres. 143-166.
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: Te Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Vol. 1: Iss. 1. Article 7. DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4.
- Skrobanek, S., Boonpakdi, N. & Jantakeero, C. (1997). *Tráfico de mujeres: Realidades humanas en el negocio internacional del sexo*. Nancea, S.A. de ediciones, España, ISBN. 84-277-1292-8.
- Sosa, L. (2017, 25 de abril). Trata de personas debe prevenirse desde el hogar. *El Diario de Juárez*. https://diario.mx/Local/2017-04-25_0702b338/trata-de-personas-debe-prevenirse-desde-el-hogar/
- Sosa, L. (2019, 21 de julio). Encabeza Juárez casos de trata en el estado. *El Diario.mx*. <https://diario.mx/juarez/encabeza-juarez-casos-de-trata-en-el-estado-20190720-1541753.html>
- Sotelo, M.T. (2016). Vulnerabilidad, trata, tráfico y otras formas de esclavitud análoga. En Rodríguez, S., N. Pérez, M. de Montserrat, M, Macías. *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13105>
- Soto, A. (2015, 3 de septiembre). Escasos avances de Peña contra la trata de personas. *CIMAC noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/escasos-avances-de-pena-contra-trata-de-personas/#gsc.tab=0>
- Stewart, J. (2009). *Public Policy Values*. Palgrave Macmillan. Londres.
- Stone, D. (2021). *La paradoja de las políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Storr, S. (2022, 09 de agosto). ¿Existe una estrategia de “abrazos no balazos”? *Seguridad Ciudadana*. <https://seguridadviacivil.iberomexico.mx/2022/08/09/existe-la-estrategia-de-abrazos-no-balazos/>
- Stumpf, J. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review*. 56, no. 2 (December 2006): 367-419. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=aulr>
- Subirats, J. (2001). *El análisis de las políticas públicas*. *Gac Sanit*. 15 (3): 259-264.
- Tapella, E. (2007) *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba. Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Taylor, I. y Jamieson, R. (1999). Sex trafficking and the mainstream of market culture. *Crime, Law and Social Change*. 32, 257–278. <https://doi.org/10.1023/A:1008302724190>.
- The White House (2012). Remarks by the President to the Clinton Global Initiative, *Office of the Press Secretary*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-clinton-global-initiative>
- Torre, M. (2016). El nuevo rostro de un viejo fenómeno: la trata de personas con fines de explotación sexual y los derechos humanos. *Sociológica*. año 31. número 89. septiembre-diciembre de 2016. 95-129.
- Turnbull, N. (2006). How should we theorise public policy? Problem solving and problematicity. *Policy and Society*. 25(2). 3–22.
- Turnbull, N. (2013). The questioning theory of policy practice: Outline of an integrated analytical framework. *Critical Policy Studies*. 7(2), 115–131.
- Ulloa, T. (2015, 01 de septiembre). Peña Nieto y tres años de sombra para las víctimas de trata. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/2015/09/01/pena-nieto-y-tres-anos-de-sombra-para-las-victimas-de-trata/#gsc.tab=0>

- United States Agency for International Development. (2011). *Evaluación de los Talleres de Valores para la Empleabilidad de Ciudad Juárez*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00J8HB.pdf
- United States Agency for International Development. (2020). *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País 2020-2025*. USAID. <https://www.usaid.gov/es/mexico>
- Valdez, W.(2005). *Cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*. México. Océano.
- Valencia, P. (2021, 01 de abril). Abbott: Operación Lone Star arrestó a cerca de 600 criminales en la frontera en menos de un mes. *The epoch times*. https://es.theepochtimes.com/abbott-operacion-lone-star-arresto-a-cerca-de-600-criminales-en-la-frontera-en-menos-de-un-mes_817158.html
- Velasco- Yáñez, D. (2014). Sentencias incumplidas: simulación del Estado a resoluciones de la Corte Interamericana. 5a. Parte. *Xipe Totek*. vol. 23. no. 90. pp. 171. <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA541288850&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=18702694&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7E2620df94&aty=open+web+entry>
- Velasco, M. (2016). Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 54. Quito. enero 2016. 149-157.
- Velasco-Domínguez, M. de L., & Castañeda-Xóchitl, S. (2020). Desaparición de mujeres y niñas en México: aportes desde los feminismos para entender procesos macrosociales. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*. (67). 95–117. <https://doi.org/10.17141/iconos.67.2020.4196>
- Velasco-Yáñez, David. (2016). Mexico, ¿Un estado feminicida?. *Xipe Totek*. vol. 25, no. 97, Mar. 2016, pp. 69. Gale OneFile: Informe Académico. <https://go.gale.com/ps/i.do?p=IFME&u=googlescholar&id=GALE|A541397300&v=2.1&it=r&sid=IFME&asid=65396579>
- Velázquez, M. S. (2011). Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. [ponencia] Foro Bial Iberoamericano de Estudios del Desarrollo. <https://riedesarrollo.org/memorias/2011/pdf/M4-4.pdf>



- Voz de América. (2012, 25 de septiembre). *Barack Obama pide fin del tráfico humano*. <https://www.vozdeamerica.com/a/presidente-barack-obama-iniciativa-global-clinton-trafico-humano-personas-esclavitud/1514848.html>
- Warren, K. (2015). Problematizar la dicotomía víctima/tratante en los esfuerzos por combatir la trata de personas. En M. Hurtado y A. Iranzo (coords.) *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Universidad de la Sabana. 19-36.
- Washington, D. (2005). *Cosecha de mujeres: safari en el desierto mexicano. Toda la verdad sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*. México. Océano.
- Williams, P. (1998). Transnational Criminal Networks. En J. Acquillay y D. Ronfeldt (eds). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*. Rand Corporation. [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=cL_3CsUvxMMC&oi=fnd&pg=PA61&dq=Williams,+P.+\(1998\)+%27Organizing+Transnational+Crime:+Networks,+Markets+and+Hierarchies&ots=15012FAwF4&sig=SPWcRoU04sjbhAUM_XmYLQIS0u0#v=onepage&q=trafficking&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=cL_3CsUvxMMC&oi=fnd&pg=PA61&dq=Williams,+P.+(1998)+%27Organizing+Transnational+Crime:+Networks,+Markets+and+Hierarchies&ots=15012FAwF4&sig=SPWcRoU04sjbhAUM_XmYLQIS0u0#v=onepage&q=trafficking&f=false)
- Zaharadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts and controversies. En N. Zaharadis (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham UK. 1-24.