

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



**“LA INICIATIVA POPULAR EN TLAXCALA. ACCIONES
COLECTIVAS PARA LA INCIDENCIA PÚBLICA
EN EL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS”**

TESIS

**Que para obtener el grado de
MAESTRO EN SOCIOLOGIA**

Presenta

OSCAR ARTURO CASTRO SOTO

Directora: Dra. Silvia Bolos Jacobs

Lector: Dr. Manuel Canto Chac

Lector: Dr. Miguel Concha Malo

México, D. F.

2008

Índice

Introducción	3
1. Participación ciudadana e incidencia pública	
1.1 Sociedad civil y espacio público	10
1.2 Ciudadanía y derechos humanos	22
1.3 Participación ciudadana: entre el gobierno y la ciudadanía	36
1.4 Participación social, organizaciones y movimientos sociales	49
1.5 Organizaciones civiles e incidencia pública	63
2. La trata de mujeres para la prostitución. El problema público	
2.1 El fenómeno global	64
2.2 El mercado de mujeres	76
2.3 El Estado y su sistema paralelo	89
2.4 Trata de mujeres y derechos humanos	101
2.5 El fenómeno local, la trata de mujeres en Tlaxcala	113
3. La acción colectiva	
3.1 El nacimiento del Centro Fray Julián Garcés	124
3.2 Un grito silencioso. Descubrimiento del problema	135
3.3 Mujer, derechos y legislación	147
3.4 Las políticas públicas	158
3.5 la Iniciativa Popular	171
4. Iniciativa popular: resultados y debate público	
4.1 La incidencia en la Iglesia	185
4.2 Incidencia en el ejercicio de ciudadanía	193
4.3 La incidencia pública	204
4.4 Incidencia en la opinión pública	223
4.5 Incidencia en la legislación y en las políticas públicas	241
5. Conclusiones	250
Bibliografía	267

Introducción

La vigencia de los derechos humanos juega un papel importante, en el ejercicio de las libertades civiles y políticas y en las condiciones de vida de las personas relacionadas al derecho a la vivienda, salud, educación, trabajo, cultura son factores de gran relevancia en problemáticas tan complejas como lo es la trata de personas en América Latina. En el contexto de una pobreza generalizada, los derechos humanos son violentados por un fenómeno de carácter estructural vinculado directamente con las políticas de ajuste neoliberal. Las políticas sociales compensatorias y las económicas neoliberales, impiden que los países puedan establecer medidas realmente progresivas para el cumplimiento de los derechos humanos. Los derechos al empleo, a la seguridad social y a la educación son determinantes en la situación que viven las personas que se ven involucradas en el fenómeno de trata de personas, pues se encuentran en situaciones de máxima vulnerabilidad y están en buena medida asociadas con los flujos migratorios de carácter ilegal.

La trata de personas trae consigo una serie de violaciones a derechos humanos, donde la dignidad es pisoteada y vejada en su totalidad. Al ser víctima de trata una persona ve claramente violentados derechos como a la libertad personal, a no ser sometida a esclavitud ni servidumbre, a la nacionalidad, a la integridad personal, a vivir libres de violencia y, por supuesto a los derechos relacionados a lo laboral.

Particularmente en México se da un movimiento de personas dentro de redes de trata, con poca actuación por parte de las autoridades para lograr su sanción y promover la prevención. La situación en que se encuentran los derechos humanos es también un elemento que coadyuva a la existencia de las redes de tratantes en nuestro país. En los últimos años y como parte de los proyectos modernizadores se han venido instalando una serie de corredores maquiladores con malas condiciones laborales, respecto a prestaciones, servicios y bajos salarios, donde las mujeres son discriminadas, viéndose además en situaciones de dobles o triples jornadas laborales, en contextos de un fuerte machismo estructural fortalecido culturalmente.

Un caso situacional específico es el ubicado en Tlaxcala, México, que se ha convertido en un asentamiento fuerte de las redes de tratantes, de manera tan grave como sucede en las ciudades fronterizas del país, pero con características particulares. La trata de personas en

Tlaxcala se expresa sobre todo en lo relacionado a la trata de mujeres y menores para la prostitución, ubicada principalmente en los municipios del sur, donde existen casas de seguridad en las que concentran a las víctimas para luego trasladarlas a estados del norte del país o Estados Unidos. Los tratantes tienen diversas maneras de involucrar a las víctimas, como son el enamoramiento, el engaño, el chantaje, el rapto, la compra de mujeres en otros estados del sur del país. También puede observarse el fenómeno de reclutamiento de indígenas de la sierra norte de Puebla, que en busca de empleo en la maquila doméstica de ropa que subcontratan las maquiladoras transnacionales, se ven involucradas en la prostitución.

Frente a tan grave problemática, se hace necesario articular el trabajo por parte de diversos actores que luchan contra la trata de personas, entre los que se encuentran las organizaciones civiles, instancias internacionales, instituciones del Estado y los gobiernos en sus diferentes niveles.

La erradicación de la trata de personas implica una actuación más contundente por parte de las instancias gubernamentales, siendo estas las principales responsables de enfrentar el problema, asistir y proteger a las víctimas, así como prevenir el problema. El contexto en nuestro país muestra avances respecto a ello, ya que en el presente año se cuenta con una ley, que si bien no termina por estar en ejercicio, plantea acciones interinstitucionales para enfrentar la trata; asimismo en ámbitos locales como en el estado de Tlaxcala se ha impulsado la tipificación del delito de trata de personas en el Código Penal, y se vienen impulsando modificaciones en lo concerniente a las políticas públicas, lo anterior por parte de organizaciones civiles.

Si bien la exigibilidad y la justiciabilidad de los DESC requieren del establecimiento de políticas públicas y legislaciones que obliguen al actor gubernamental a cumplirlos y realizarlos, también se requiere de sujetos capaces de exigir los derechos y de instancias que procuren y administren la justicia. El problema de trata de personas, requiere de actores civiles que se movilizan frente a esta moderna forma de esclavitud. Son las organizaciones civiles y sociales, así como las articulaciones ciudadanas las que pueden convertirse en sujetos de exigibilidad para este problema, pues las víctimas se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. Son también estas organizaciones de la sociedad civil las que pueden identificar el problema y hacer exigibles los derechos de las mujeres, particularmente los económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este sentido, ¿cuál es el papel del Estado frente a esta situación para la prevención y erradicación del problema?, ¿qué tipo de políticas deben de implementarse por parte de los gobiernos en materia del derecho a la seguridad?, ¿en materia de derechos económicos, sociales y culturales?, ¿y para erradicar el problema?, ¿qué tipo de legislación es la más conveniente?, ¿es la legislación marco o es la legislación por materia?, ¿cómo pueden armonizarse las legislaciones para dar cumplimiento a los derechos humanos desde una perspectiva tan abrumadora como es esta forma moderna de esclavitud?, ¿qué papel juegan las instancias judiciales en los casos de migración forzada como éstos?, ¿cuáles son los sujetos de exigibilidad?, ¿quiénes están actuando frente al estado para exigir estos derechos en nuestros países?

En el marco de las discusiones sobre la incidencia pública de los organismos civiles como actores activos dentro de la sociedad civil, la experiencia de la Iniciativa Popular en Tlaxcala para tipificar el delito de la trata de personas, pone de manifiesto la movilización de la sociedad frente a las estructuras del Estado y del Mercado, en torno a un fenómeno de violaciones flagrantes a los derechos humanos, particularmente de las mujeres y los niños que son tratados con fines de explotación sexual. Esta experiencia parte de la identificación de algunas coordenadas que hicieron posible la movilización social para la recolección de firmas sin que exista la figura de Iniciativa Popular en la legislación local.

Para ello, es imprescindible plantear algunas coordenadas importantes de la experiencia:

a) la definición de un problema público

En primer lugar es importante identificar la definición del problema público al que se refiere, qué características tiene y cómo se presentan las violaciones a los derechos humanos en el marco de dicho problema. Hacer público un problema implica el reconocimiento por parte de la mayoría, o de un porcentaje significativo de la población, respecto a su definición. Tanto las víctimas como el público en general pueden o no sufrir el problema e identificarlo como tal. El reconocimiento público de un problema implica ciertas coordenadas de juicio ético para su reconocimiento.

b) la perspectiva de derechos humanos

Este marco ético se refiere a los derechos humanos, a la ausencia o la violación de los mismos por parte del Estado, o bien al daño o carencias que sufren las víctimas por no acceder a ellos.

La perspectiva de derechos humanos dota a los problemas públicos de una mirada que tiene como centro al ser humano, sus necesidades, sus problemas y sus carencias. Además, tener como referencia los derechos humanos, implica también reconocer las obligaciones del Estado para dar solución a la problemática, reparar el daño o sancionar a los responsables, así como asumir medidas progresivas para su erradicación, y el reconocimiento y cumplimiento de derechos.

c) las condiciones particulares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos

Desde esta perspectiva podemos decir que las víctimas de las violaciones a los derechos humanos viven situaciones específicas en las cuales les son conculcados sus derechos, sean civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. En un problema social de enorme complejidad como la trata de personas, es imprescindible analizar las situaciones específicas en las que se dan las violaciones a los derechos y la posición consciente o no de la víctima respecto de su conculcación. La inconciencia o consentimiento de la víctima no exime de la violación a sus derechos.

d) la conformación de sujetos de exigibilidad

Siendo pues la víctima consciente o no de que se le conculcan sus derechos, es imprescindible que exista un sujeto que los exija. Las condiciones de exigibilidad de los derechos están dadas por el reconocimiento público de la violación, así como la movilización de sujetos sociales o civiles a favor de la víctima y sus derechos, independientemente de que ésta esté o no activa en su defensa.

e) el camino hacia la justiciabilidad

En este sentido cobra especial relevancia la perspectiva de justiciabilidad, es decir, sentar las condiciones para que a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos se les haga justicia. Así, si bien la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos humanos requieren del establecimiento de políticas públicas y legislaciones que obliguen al actor gubernamental a establecerlas, también se requiere de sujetos capaces de exigir los derechos y de instancias que procuren y administren la justicia.

En Tlaxcala se presenta el problema de la trata de mujeres para la prostitución, razón por la cual una serie de organizaciones y ciudadanos se dieron a la tarea de investigar el fenómeno debido a la existencia de casos de mujeres desaparecidas. Frente posiciones adversas de los actores gubernamentales y de las redes de trata, comúnmente llamados padrotes, se dieron a la tarea de estudiar la legislación y las políticas públicas desde una perspectiva de derechos

humanos e impulsar una iniciativa popular para tipificar el delito en el estado de Tlaxcala y hacer público el problema. Con el tiempo se fueron sumando organizaciones y ciudadanos que se vieron con la dificultad de no encontrar esa figura en la Ley de Participación Ciudadana del estado. No obstante, se desarrolló, con la definición de una estrategia, una movilización social y ciudadana para la recolección de firmas que respaldaran las propuestas legislativas y de políticas públicas frente a los poderes del estado (legislatura y ejecutivo).

En este proceso pueden identificarse características de un movimiento social, orientaciones de organizaciones civiles, instrumentos de participación ciudadana no reglamentada y varios tipos de incidencia en lo público. ¿Cuáles son estas estrategias, en el corto, en el mediano plazo que se pueden identificar en la acción colectiva?, ¿el fenómeno de la iniciativa popular es un movimiento social que combina estrategias de las organizaciones civiles y movilización social?, ¿cuáles fueron los resultados de la incidencia respecto a la promoción de los derechos humanos?, ¿se logró colocar en lo público el problema de trata de personas para la prostitución?, ¿modificó en algo las percepciones de los diferentes actores, ciudadanos, organizaciones, gobierno, legisladores, etc.?, ¿se pueden identificar los pasos de la estrategia de incidencia de acuerdo a categoría utilizadas por los organismos civiles?, ¿se dio realmente una conexión entre los organismos civiles y la movilización social- ciudadana?, ¿se puede decir que existe un avance en lo que se refiere al combate de la trata de personas en Tlaxcala?, ¿cómo influyó la incidencia en la opinión pública para ejercer presión hacia los actores políticos con capacidad de decisión respecto a la iniciativa?

De acuerdo a estos interrogantes el proyecto de investigación se planteó como objetivo general:

Analizar los tipos de incidencia que la Iniciativa Popular como acción colectiva, generó en el marco de su papel como sociedad civil autónoma de las dinámicas del Mercado y del Estado: incidencia pública, incidencia en la opinión pública, incidencia en el ejercicio de ciudadanía, incidencia en la legislación, incidencia en las políticas públicas.

Objetivos particulares:

- a) Definir los elementos y las características de la acción colectiva desde la sociedad civil y el papel de las organizaciones civiles, los movimientos sociales y las iniciativas ciudadanas frente al Estado y al Mercado.
- b) Contextualizar el problema de la trata de mujeres para la prostitución en un mundo globalizado y sus implicaciones desde la perspectiva de derechos humanos bajo un contexto local, tanto a nivel de los Estados-nación como del estado de Tlaxcala.
- c) Analizar los componentes de la acción social – ciudadana en la que se enmarca el problema público en el cual se quiso incidir: su definición, su contexto, el papel del Estado y del Mercado, y la iniciativa popular.
- d) Analizar la experiencia de incidencia pública de una acción colectiva de la sociedad civil que, bajo la figura de iniciativa popular, detona un movimiento social y ciudadano que incide en la legislación desde una perspectiva de derechos humanos para combatir la trata de mujeres para la prostitución en el estado de Tlaxcala

Esta investigación se planteó las siguientes hipótesis:

Hipótesis general

La acción colectiva desarrollada en la iniciativa popular en Tlaxcala para tipificar el delito de trata de personas en el código penal del estado, tuvo un alto grado de incidencia en la publicidad del problema, la modificación de la legislación y la generación y presión de la opinión pública, haciendo uso de su autonomía con respecto de las dinámicas del Mercado y del Estado. La Iniciativa popular desarrollada en Tlaxcala es un movimiento social – ciudadano propio de la sociedad civil, que se plantea la incidencia en el problema de la trata de personas como un problema público.

Hipótesis

- a) Los movimientos sociales, las organizaciones civiles, el ejercicio de ciudadanía son componentes de la acción colectiva de la sociedad civil frente a los subsistemas del estado y el mercado, cuando están orientadas por una perspectiva ética y de derechos humanos. En tal sentido, las acciones desarrolladas en torno a la experiencia de la iniciativa popular en Tlaxcala tienen características de un movimiento social-ciudadano que impacta directamente en el mundo de vida de los ciudadanos a través de la promoción de los derechos humanos y el ejercicio de derechos de ciudadanía, desde el punto de vista de la movilización social.
- b) La trata de mujeres para la prostitución fue identificado como un problema público, como una forma contemporánea de esclavitud, primero por los investigadores y activistas, logrando a través de la iniciativa la indignación popular hacia el fenómeno y logrando movilizar las conciencias y las creencias respecto de la condición de las mujeres que son explotadas sexualmente.
- c) Las acciones en torno a la definición del problema, pasando por el estudio de la legislación y las políticas públicas, hasta la preparación de la iniciativa popular, el levantamiento de más de 25 000 firmas y su aprobación en el Congreso, muestran acciones de un movimiento social- ciudadano pivotado por organizaciones civiles que logran hacer un puente entre la ciudadanía y el Estado para regular los problemas públicos regidos por el mercado y sus implicaciones para los derechos humanos.
- d) Los resultados de la iniciativa popular pueden ser sistematizados desde el punto de vista de la incidencia. En tal sentido la iniciativa popular desarrollada en Tlaxcala tuvo un impacto en la opinión pública, en la propia publicidad del problema y en el Estado al lograr modificar la legislación penal.