



**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

**SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES SOBRE EL TEMA DE
TRATA DE MUJERES QUE REALIZA LA FISCALÍA ESPECIAL
PARA LOS DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y
TRATA DE PERSONAS, FEVIMTRA**

DP2/IF11/2008

Este material es propiedad de la H. Cámara de Diputados y los derechos de autor corresponden a la investigadora o investigador que elaboró el presente documento

Contenido

Resumen	3
Introducción	4
I. Contexto	7
II. Datos básicos de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, FEVIMTRA	9
III. La trata de mujeres en la política nacional	10
IV. Análisis de las acciones	14
1. Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres	16
2. Programa de Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y Trata	18
V. Revisión del avance presupuestal	20
1. Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres	20
2. Programa de Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y Trata	21
VI. Consideraciones finales	23
VII. Referencias	26

Resumen:

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) cuenta con dos partidas presupuestales en el anexo 9A del Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF 2009, denominado “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género”. La primera es una línea de acción destinada a “investigar desapariciones y asesinatos de mujeres” y la otra es el “Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata”.

En el presente documento se presenta la descripción analítica de las acciones de política pública de la FEVIMTRA con relación a la trata de personas, reportadas en los dos primeros trimestres de 2008.

Dicho trabajo tiene el objetivo de ofrecer un reporte técnico, que proporcione elementos a considerar, en la etapa de análisis y aprobación del presupuesto federal 2009.

Introducción

El seguimiento de políticas públicas orientadas a mujeres y/o a promover la igualdad de género constituye una tarea permanente del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y las Equidad de Género (CEAMEG), que requiere considerar y atender las dinámicas propias del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal (APF), así como los recursos aprobados anualmente por la Cámara de Diputados en materia de igualdad de género y, en específico, de acciones de política pública para enfrentar la violencia de género contra las mujeres.

Con base en ello, el Programa Operativo Anual (POA) 2008 del CEAMEG considera entre sus actividades, el dar seguimiento a las acciones del Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y Trata, reportadas en los dos primeros trimestres de 2008, a fin de dar cumplimiento a los ordenamientos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), así como analizar las acciones efectuadas por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), para investigar desapariciones y asesinatos de mujeres.

De acuerdo con el Artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, (PEF) 2008, las dependencias y entidades están obligadas a informar trimestralmente, sobre las acciones realizadas en materia de mujeres y equidad de género, detallando objetivos específicos, población objetivo, indicadores utilizados, la programación de las erogaciones y el ejercicio de los recursos.

Considerando dicha información, el documento que se presenta en seguida, se estructura de la siguiente manera:

En primera instancia se introduce el tema de la trata de personas como un problema que ha merecido la atención de la comunidad internacional. Este claro atentado a los derechos humanos de las personas se presenta al interior de las naciones pero sobre todo, es una práctica que traspasa fronteras y afecta en mayor medida a mujeres y niñas.

La preocupación que México ha mostrado ante la problemática ha permitido la creación de una ley específica para el tema de trata. Además, se han otorgado facultades ministeriales específicas a la FEVIMTRA para atender los casos de trata de mujeres y niñas.

A fin de conocer las generalidades de esta institución, de manera escueta, se diseñó un cuadro que contiene los datos básicos de la FEVIMTRA.

En el siguiente apartado se detalla la manera en que el tema de la trata se ha incorporado en la legislación y los planes y programas que conforman las herramientas jurídicas y políticas para hacer frente a esta situación.

En este contexto, en seguida se presenta el análisis de las acciones reportadas por la FEVIMTRA. Los ejes vertebrales de dicho análisis parten de: 1) la consistencia entre la información expuesta en los informes trimestrales y 2) la congruencia entre la información reportada (diagnóstico, objetivos, actividades e indicadores) y la LGAMVLV.

Con la finalidad de mostrar un análisis integral, se introduce un apartado sobre el comportamiento presupuestal reportado durante el primer semestre a través del formato único proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las consideraciones finales no pretenden ser exhaustivas ya que es la primera vez que las dependencias y entidades están obligadas a informar sobre las

acciones realizadas en materia de mujeres y equidad de género. No obstante, se infieren algunas reflexiones que procuran aportar elementos para la toma de decisiones en el trabajo legislativo.

Cabe mencionar que la bibliografía citada hace referencia a las fuentes consultadas a lo largo de tres fichas de trabajo comprometidas en el POA 2008 y que alimentaron el reporte que aquí se expone.

I. Contexto

El tráfico de mujeres es un fenómeno que estuvo ligado desde sus orígenes a las guerras, la esclavitud y a la visión de las mujeres como objetos sexuales.

Comenzó a reconocerse como un problema social a fines del siglo XIX e inicios del XX a través de lo que se denominó “trata de blancas”, concepto que resultó limitado, pues ya no sólo se quería hacer referencia al comercio de mujeres blancas, ni siquiera sólo a las mujeres, ni el único fin era la explotación sexual. En su lugar se utilizaron los términos “tráfico humano” o “tráfico de personas”, y en ocasiones dichos términos se han utilizado como sinónimos de “trata de personas” para referirse al comercio internacional de mujeres y personas menores de edad.

En la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena, Austria, en 1993, se determinó que la trata de personas es una violación a los derechos fundamentales. Pero no fue sino hasta el 25 de diciembre de 2003 cuando entró en vigor el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* (Protocolo de Palermo), en donde se define por primera vez la trata de personas:

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (artículo 3º inciso a, Protocolo de Palermo).

Debido a su naturaleza clandestina y a la dificultad para alcanzar consensos en la comprensión de este fenómeno, resulta de suma dificultad establecer con

precisión cifras o estadísticas, ya sean regionales o nacionales, en torno a la trata de personas. Las Naciones Unidas (2008) refieren que, aproximadamente, 2.5 millones de personas se encuentran realizando trabajo forzado, incluida la explotación sexual.

México ratificó el Protocolo de Palermo en el año 2003 y se comprometió, como Estado Parte, a adoptar las medidas legislativas para tipificar como delito la trata de personas. De este compromiso se deriva la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* (LPSTP), aprobada en noviembre de 2007.

Es importante resaltar que son pocos los países en América Latina que tienen una ley específica contra la trata de personas. En su Artículo 1 se establece su objetivo:

La prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal.

Por otro lado, se cuenta con 31 Comités Estatales para identificar y atender a las víctimas de trata de personas en nuestro país, promovidos y coordinados por el Instituto Nacional de Migración (INM), en 15 de los cuales participan los institutos estatales de las mujeres y el Programa Contra la Trata de Personas 2008 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del cual se plantean diversas actividades, muchas de ellas vinculadas a la coordinación interinstitucional con organismos públicos y de sociedad civil (Durán, 2008).

Aunado a estos incipientes esfuerzos, cabe destacar que en el sexenio pasado el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el INM, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Interamericana de Mujeres de la

Organización de Estados Americanos (CIM-OEA) diseñaron y pusieron en marcha la iniciativa conjunta Trata de mujeres, niños y niñas en México.

II. Datos básicos de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

FEVIMTRA	
Año de creación	29 de enero de 2008
Antecedentes	<p>En 2004 la Procuraduría General de la República (PGR) creó la Fiscalía Especial para la Investigación de las Desapariciones y Asesinatos de las Mujeres, con la finalidad de esclarecer los crímenes perpetrados contra mujeres en Ciudad Juárez.</p> <p>Luego, el esfuerzo de las comisiones de Equidad y Género de las cámaras de diputados y senadores; de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de la Justicia Vinculada; del acuerdo unánime de todas las fracciones parlamentarias de los partidos políticos en ellas representados y del Ejecutivo Federal, permitió la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM), en febrero de 2006.</p> <p>Al año siguiente, en 2007, el Congreso de la Unión aprobó tres normas que, a decir de la FEVIMTRA (2008), exigieron la ampliación de las funciones de la anterior FEVIM: 1) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 2) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 3) Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.</p> <p>Aunque la FEVIM atendía casos de trata, no tenía las facultades ministeriales para emprender las acciones correspondientes. Por esta razón se le ampliaron sus facultades y campos de acción y se le asignó mayor presupuesto para atender a víctimas de trata de personas, con especial atención a mujeres.</p>
Objetivo general	Según el acuerdo de creación, la FEVIMTRA tendrá facultades para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2007, con excepción de cuando se cometan por miembros de la delincuencia organizada (...) así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean de la competencia de la Federación. Para tales efectos coadyuvará en el cumplimiento de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PGR, 2008).
Población objetivo	Mujeres en el ámbito nacional que sufran violencia de género o sean víctimas de trata de personas.
No cuenta con reglas de operación	

III. La trata de mujeres en la política pública nacional

En el mensaje del Titular del Ejecutivo Federal a través del cual se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se señalan cinco desafíos presentes en la actualidad en nuestro país, entre los cuales se ubica la equidad de género. No obstante, dicha preocupación no se ve reflejada de manera sistemática y transversal en el contenido del PND 2007-2012, al no incluirse en los objetivos nacionales del sexenio.

En el tema que nos ocupa, recuperamos el primero de los cinco ejes de la política pública nacional: el *Estado de derecho y seguridad*, sin embargo, el tema de la violencia de género y la trata de mujeres no forma parte de los objetivos de este eje, lo cual dificulta su traducción en programas gubernamentales capaces de atender las graves dimensiones de este problema social.

Tampoco existe la especificación del tema de la trata de personas como un problema que afecta a las mujeres y niñas de manera particular. Es decir, la inclusión del tema en el PND es restringida, marginal y desvinculada. Se incluye como una estrategia del objetivo 15 del PND pero no se hace mención a alguna acción de política contra la violencia de género y la trata de mujeres.

En la Estrategia 15.4, “Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas” se reconoce que:

El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.

Y eso es todo, no se vuelve a tocar el tema en ningún otro apartado del PND.

El tema de los derechos humanos también se aborda en el eje temático *Estado de Derecho y Seguridad* pero, al igual que la violencia de género y la trata y tráfico de personas, se presenta de manera desarticulada, es decir, forma parte de otro objetivo. El tema de los derechos humanos de las mujeres no está considerado en el PND, por ende, tampoco se explicita la violencia de género o la trata de mujeres como una violación de los derechos de las mujeres.

Para resumir, tanto en la exposición de la prioridad de derechos humanos y como en la estrategia sobre la trata y tráfico de personas el lenguaje que se utiliza invisibiliza a las mujeres y las niñas. El hecho de que dicho tema sea incluido como parte de un objetivo que busca garantizar la seguridad y defensa de la soberanía y al mismo tiempo esté desvinculado de la estrategia de violencia de género y de la prioridad de derechos humanos, expresa la falta de consideración y por ende la no inclusión de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como temas prioritarios de la agenda de política nacional.

Por otro lado, la PGR elaboró el Programa Sectorial de Procuración de Justicia, (PSPJ) para el período 2007-2012. La revisión a detalle del PSPJ con relación al PND, permitió observar que no existe una clara vinculación de acciones en el diseño de la política nacional.

El Objetivo 5 del PND se propone combatir la impunidad y el PSPJ tiene dos objetivos orientados a ello; sin embargo, a diferencia del PND, en el PSPJ no hay ninguna referencia a combatir con mayor severidad la violencia de género.

En el tema de los derechos humanos pasa lo contrario, es decir, mientras que en el PND éstos no se relacionan específicamente con los derechos humanos de las mujeres, el Objetivo 6 del PSPJ considera “la observancia de las garantías individuales y la igualdad de género con pleno respeto a los derechos humanos en el proceso penal”.

En el tema de trata y tráfico de personas, el PSPJ lo relaciona con su Objetivo 4 en donde se enuncia la necesidad de coordinación entre la PGR y las distintas instancias que participan en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, para armonizar la ejecución de las acciones sectoriales y realizar en forma conjunta operativos exitosos en el combate contra la delincuencia. Asimismo, se dice que se pretende redoblar los esfuerzos realizados en el plano internacional para promover una mayor cooperación de las naciones en esta lucha. Aún con ello, no se especifica a qué tipo de delincuencia se refieren y el tema de trata y tráfico de personas no se aborda.

En resumidas cuentas, el PSPJ plantea un objetivo específico para promover, proteger y observar las garantías de las mujeres, mismo que se enmarca en la visión de ejercer procesos penales que respeten los derechos humanos. A pesar de ello, dicho objetivo se presenta de manera desarticulada respecto de los otros objetivos involucrados, es decir, el problema de la violencia de género no se encuentra en el proceso de abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial; tampoco se considera en los mecanismos para desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada.

Como es evidente, aún falta mucho por hacer sin embargo, hay que reconocer que la aprobación de la LPSTP constituye una acción importante de política contra la violencia de género y la trata de personas. En ella se establece la sentencia para quien cometa el delito de trata de personas, la cual sigue siendo muy baja en comparación con otros delitos de índole semejante como el tráfico de drogas.

El capítulo III, dedicado a los temas de prevención y sanción del delito, se establece la creación de una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus miembros en la materia, así como para elaborar y poner en práctica el

Programa para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción.

La comisión deberá desarrollar campañas de prevención, protección y atención; promover convenios de colaboración interinstitucional; informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la infancia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo; promover la investigación científica, recopilar datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas y diseñar y ejecutar un programa de repatriación para las víctimas de este delito.

En el diseño del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, la comisión deberá contemplar las acciones necesarias para la construcción de albergues “específicamente creados para las víctimas de trata de personas”.

IV. Análisis de las acciones

La LGAMVLV obliga al Ejecutivo Federal a considerar en el proyecto de PEF, la asignación de una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En este sentido, se estableció el Artículo 25 del Decreto del PEF 2008 en donde se menciona que el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la APF.

De esta manera, en el presente año se establece un precedente importante con la implementación de los instrumentos y acciones enmarcados en la LGAMVLV, a fin de regular los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten el quehacer de las entidades y dependencias de la APF orientadas a enfrentar la violencia contra las mujeres.

Cabe anotar que, a pesar de que el PROIGUALDAD 2008-2012 es el programa rector en materia de transversalización de la perspectiva de género y de que contiene como uno de sus ejes de política pública, el combate a la violencia contra las mujeres, sus principios no se vieron reflejados en el PND 2007-2012.

En el ámbito financiero, existe una gran burocracia en los plazos para la liberación de los recursos; dicha situación sigue siendo un tremendo obstáculo para cumplir en tiempo y forma con los objetivos y las metas físicas que las instancias se establecen.

En el tema de la rendición de cuentas y su observancia, es importante subrayar que es la primera vez que tanto en el CEAMEG, como en la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y en el INMUJERES, se está realizando el

seguimiento de las acciones con Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG). Las instancias involucradas se suman a este esfuerzo al emitir información específica y desagregada misma que se solicita en un formato único que ofrece la SHCP. Todo ello contribuye en el fomento de una cultura de rendición de cuentas en nuestro país.

Bajo estas consideraciones, a continuación se presenta algunos comentarios iniciales derivados del seguimiento al quehacer de la FEVIMTRA en el transcurso del primer semestre del año en curso.

Como se sabe, la FEVIMTRA tiene GEMIG en dos líneas de acción: 1) Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres y 2) Programa de Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata.

Ambas líneas de acción se vinculan con el primer eje de política pública nacional referido al Estado de Derecho y Seguridad Nacional; el primer objetivo de dicho eje es garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población y, para lograrlo, se plantea “reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas”.

Es importante señalar que el tema de trata de personas o, en este caso, de trata de mujeres y niñas, no se menciona como un objetivo específico o estratégico en algún nivel de la política nacional. Dicha temática se inscribe como parte de la protección, promoción y observancia de las garantías individuales y de la igualdad de género en los procesos penales, según se describe en el objetivo del programa sectorial.

De esta manera, la creación de un refugio especializado para atender a mujeres víctimas del delito de trata, aparece desarticulado de la política nacional; además, la PGR no tiene objetivos estratégicos en donde se pueda vincular este programa.

En ninguno de los informes trimestrales presentados por la FEVIMTRA existen datos relativos a la población objetivo ni a la población atendida. Tampoco se reporta avance alguno en el ejercicio presupuestal.

1. Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres

Las acciones que destacan en el primer semestre de actividades, en cuanto a investigación de desapariciones y asesinatos de mujeres, son:

- Se recibieron 53 reportes de desaparición de mujeres. La Fiscalía Especial localizó o participó en acciones que concluyeron en la localización de 26 mujeres desaparecidas.
- Se recibieron tres solicitudes de colaboración: dos con el fin de elaborar dictámenes periciales en psicología y una para solicitar la copia certificada de acta de nacimiento de un menor.
- Se recuperó a menor de once meses de edad.
- Se dio inicio a la integración de 55 averiguaciones previas relacionadas con hechos presuntamente constitutivos de delito, tales como abuso sexual, violencia familiar, violación, raptó, violación equiparada, amenazas y pornografía infantil.
- En los meses de enero a junio se brindaron un total de 591 atenciones en los tres Centros de Atención Integral. En este periodo, se dio atención y servicio a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia y trata de personas en los Centros de Atención Integral brindando 3 856 servicios.
- En el mes de junio se atendieron once llamadas telefónicas de mujeres que sufrieron violencia.
- Se llevaron a cabo dos reuniones de grupos operativos con la finalidad de definir necesidades, actividades y revisar propuestas presentadas para coordinar la intervención interinstitucional en los casos relevantes de violencia de género y trata de personas.
- Se realizaron 19 reuniones con otras dependencias para coordinar el trabajo con mujeres y niñas víctimas de estos delitos.
- Se dio respuesta a nueve peticiones vía correo electrónico con la finalidad de informar y dar seguimiento a las solicitudes presentadas, y se proporcionó apoyo tutorial, tratamiento psiquiátrico y medidas de seguridad a familiares de víctimas de violencia de género y trata de personas, además de las que facilita el protocolo de atención a víctimas que atiende a las usuarias.

Al analizar las acciones reportadas por la FEVIMTRA en los dos informes trimestrales, encontramos que esta fiscalía relaciona sus acciones con el proceso

penal propiamente, el cual debe tener perspectiva de género y apegarse al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, no se presenta información en torno a los objetivos estratégicos de la dependencia para poderlo llevar a cabo.

Si bien hay una vinculación directa de la línea de acción con la LPSTP, la LGAMVLV y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), esta vinculación no se manifiesta de manera explícita.

En el primer informe, en el apartado de “población impactada desagregada por sexo, grupo de edad y localidad”, se enuncian las acciones de la PGR desagregadas por sexo pero con ello no se visibiliza el trabajo desarrollado por la FEVIMTRA para investigar los casos de violencia de género contra las mujeres y atender a aquellas que han sido víctimas de dicha violencia.

Hay que considerar que aún es muy temprano para emitir alguna observación en torno a los avances operativos de la FEVIMTRA en el tema de investigación de desapariciones y asesinatos de mujeres, Valga comentar que en acciones fundamentales para las investigaciones, como lo es la creación del banco de datos, aún no reporta avance físico.

Los indicadores que se manejan para esta línea de acción no se centran únicamente en la investigación de desapariciones y asesinatos, también incluyen temáticas de atención, supervisión y coordinación. Incluso, en el primer informe trimestral, se reportaron las acciones realizadas por otras áreas de la PGR como parte del informe de la FEVIMTRA, entre las que destacan: atención ministerial, diseño del banco de datos estadísticos sobre la violencia de género y trata de personas en México, atención y servicios a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia y trata de personas en los centros de atención integral y otras actividades.

En los dos informes trimestrales de la FEVIMTRA se asegura que a partir de sus objetivos se estaría dando cumplimiento a lo que establece el Artículo 47 de la LGAMVLV, además de atender a las mujeres y niñas que son víctimas de trata de personas. Sin embargo, ahora es prematuro realizar esta afirmación puesto que la calidad de las acciones y el impacto de las mismas podrán ser determinadas a partir de evaluaciones que contemplen parámetros como la disminución de las brechas de género y de la disminución de la violencia de género contra las mujeres.

Es importante destacar que en los dos informes trimestrales, en los apartados de “justificación”, se parte de la idea de que la persecución e investigación de delitos federales no se restringe a las mujeres. En efecto, dicha problemática es de interés común pero no se reconoce que las mujeres viven la violencia con matices particulares desde la perspectiva de género.

2. Programa de Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata

Para instalar y operar el refugio programado, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Revisión y análisis de material bibliográfico especializado en trata de personas (se cuenta con el archivo electrónico de 103 documentos)
- Se revisó el modelo del refugio para víctimas de trata de la República de Macedonia publicado por la OIM.
- Dos reuniones con la red de refugios para conocer los modelos de atención.
- Visitas realizadas a refugios de alta seguridad para conocer la infraestructura y los modelos de atención.
- Visita a la clínica Monte Fénix para conocer el modelo de rehabilitación y tratamiento en adicciones.
- Elaboración del documento: *Nota técnica del refugio para la atención integral y protección a víctimas de trata.*

El Programa Refugio tiene como propósito coadyuvar a resolver la problemática que se crea ante el incremento del fenómeno delictivo de la trata de personas, por

lo que se requieren refugios federales que sirvan como espacio de alojamiento seguro, en donde se brinde protección, atención integral y asistencia especializada a personas que han sido víctimas del delito de trata. Asimismo, se necesita dar cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales asumidos en la materia.

Al analizar los dos primeros informes trimestrales se observa que sólo se enuncian las actividades realizadas en el periodo abril-junio; dichas actividades están relacionadas con el diseño del refugio y algunos trámites administrativos referentes a la adquisición del inmueble. Las acciones realizadas en el segundo trimestre tienen que ver con procesos de diseño y planeación del programa pero no con la instrumentación del mismo.

La anotación que se realiza en torno al apartado del análisis de la brecha de género dice lo siguiente: “Al ser la Procuraduría General de la República, una institución que atiende a toda la población en general, no existe un análisis de brecha de género”. Este tipo de aseveraciones no son congruentes con los documentos que maneja la propia FEVIMTRA en donde se definen conceptos como género y violencia de género; tampoco corresponde a las definiciones establecidas en la LGAMVLV en donde se distinguen tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres. De esta manera, se denota confusión entre el concepto género como un proceso de valores construidos y asumidos cultural y socialmente y la idea de que incorporar la perspectiva de género en los programas institucionales está relacionado con hablar de mujeres y hombres.

Con relación a los obstáculos y oportunidades durante la operación se dice que “se espera que en los próximos meses se fortalezca la actuación de la Procuraduría General de la República con la implementación del Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento de la LGAMVLV)”, ello dependerá en gran medida de la adquisición de un inmueble para

la consolidación del Refugio Especializado en Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata.

V. Revisión del avance presupuestal

1. Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres

En el segundo informe trimestral se dice que la “H. Cámara de Diputados no asignó ninguna partida específica para la investigar desapariciones y asesinatos de mujeres, solo estableció un techo general de 166.3 MDP”. Al respecto hay que mencionar que la FEVIMTRA debió programar recursos en el Proyecto de PEF 2008. Asimismo, hay que mencionar que la estructura programática se modificó y en el PEF 2007 no fue posible identificar los recursos para esta acción. No obstante, esta institución recibe recursos desde el año 2006, por lo que ya tendría que haber realizado las gestiones dentro de la PGR, como en la SHCP, para tramitar su clave presupuestal como Unidad Responsable, a fin de contar con presupuesto específico y visible en el PEF.

Los 166 millones de pesos se encuentran en la partida presupuestal E-002 de la PGR denominada “combate a delitos del fuero federal”. Con ello se entiende que aunque el recurso esté etiquetado para investigar desapariciones y asesinatos de mujeres, al no tener una partida específica para ello, la PGR “ha instrumentado distintas acciones con la finalidad de reorientar recursos del presupuesto autorizado a diversas unidades responsables para la investigación de delitos federales, *incluidos* los de violencia de género”. De esta manera, en la investigación de los delitos federales se incluyen los de violencia de género pero no son específicos para ellos.

Avance en el ejercicio del presupuesto aprobado

Partida presupuestal E002 * Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres (millones de pesos)					
Original anual	Modificado anual	Ejercido primer trimestre	Ejercido segundo trimestre	Total ejercido primero y segundo trimestre	Porcentaje de avance anual
166.3	209.3	33.5	53.7	87.3	41.7

Fuente: Elaboración propia con base en los dos informes trimestrales de la SHCP, 2008.

Según los datos del anexo 9A y del primer informe trimestral de la FEVIMTRA, dicha partida tenía asignados 166.3 millones de pesos sin embargo, en el segundo informe se dice que la cantidad anual modificada es de 209.3 millones de pesos. La explicación del incremento no se especifica en el segundo informe trimestral, lo único que se dice en el apartado de “justificación” es lo siguiente:

El comportamiento del presupuesto obedece a las distintas acciones realizadas por las diversas unidades responsables de la institución, toda vez que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), no es la única área que realiza la investigación de delitos federales, incluidos los de violencia de género. En los próximos meses se ejercerá el presupuesto autorizado, toda vez que el ritmo de gasto se espera se acelere a partir del 2º semestre.

2. Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento de la LGAMVLV)

El Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata, cuenta con la clave presupuestal E-309 de la PGR la cual se titula: “promoción del respeto a los Derechos Humanos (ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)”.

La FEVIMTRA no reportó avances físicos en cuanto a indicadores porque, según se dice en el primer informe trimestral, dichas actividades “se calendarizaron a partir del 2º trimestre del año”.

En ninguno de los dos informes existen datos relativos a la población objetivo, ni a la población atendida. Tampoco se reporta avance alguno en el ejercicio presupuestal:

Avance en el ejercicio del presupuesto aprobado

Partida Presupuestal P309 *					
Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata					
(ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)					
(millones de pesos)					
Original anual	Modificado anual	Ejercido primer trimestre	Ejercido segundo trimestre	Total ejercido primer y segundo trimestre	Porcentaje de avance anual
70.0	70.0			N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en los dos informes trimestrales de la SHCP, 2008.

En la nota del primer informe trimestral se dijo que no se reportaban avances en el ejercicio presupuestal puesto que ello se calendarizó a partir del 2º trimestre del año; sin embargo, en el segundo informe trimestral tampoco hubo ejercicio del presupuesto; en esta ocasión se argumentó que la calendarización se realizó a partir del 2º semestre del año.

VI. Consideraciones finales

A diez meses de que la LPSTP entró en vigor, es difícil identificar alcances y deficiencias del mismo. Sin embargo, hay características que, desde su formulación, apuntan limitantes que habrían de ser consideradas en el diseño del Reglamento de Ley y en el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

La trata de personas es un problema relacionado con múltiples factores derivados de la migración masiva y clandestina, un problema de relacionado con las fronteras geográficas entre los países del norte y los del sur. Sin embargo, es importante volver la vista a la migración interna de las naciones que también contienen componentes de trata de personas. Este fenómeno involucra, sobre todo, a mujeres, niñas y niños indígenas y ello requiere el diseño de programas dirigidos y específicos.

Por otro lado, para elaborar estadísticas útiles y que den cuenta de la realidad social en nuestro país, se requiere de bases confiables a nivel regional, estatal y municipal y de una amplia participación de todas las instancias federales involucradas en el proceso de atención al problema de trata.

La LPSTP no es clara en los temas de prevención y difusión de la ley. Una de las críticas más mencionadas por ONG's, tiene que ver con su falta de claridad en cuanto a la protección a testigos y a los nulos mecanismos para garantizar condiciones de seguridad y confidencialidad de las víctimas al regresarlas a sus lugares de origen.

De todas formas, la LPSTP representa un logro importante para enfrentar este grave problema. Su impulso ha logrado modificaciones al Código Penal del Distrito Federal y de varias entidades federativas, aunque aún con serias limitaciones.

En cuanto a la actuación de la FEVIMTRA, es preciso reconocer que dicha instancia diseña sus líneas de acción con perspectiva de género y en la búsqueda del empoderamiento de las mujeres.

Se busca el trabajo conjunto con aquellas agencias institucionales que están ofreciendo sus servicios de atención, prevención y sanción; a la vez de que consideran como fundamental el tema de la capacitación del personal de los ministerios públicos y de los profesionales que operan los servicios.

Sin embargo es importante que el trabajo de la instancia también se vincule de manera directa con las organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en centros de atención especializada y refugios.

Los modelos de atención, prevención y sanción deben retomar el trabajo realizado desde estas organizaciones. La función ministerial que ahora tiene asignada la FEVIMTRA debe ponerse a disposición de las mujeres que acuden, no sólo a la FEVIMTRA, sino también a los servicios que se ofrecen desde diferentes frentes de la sociedad civil. Es importante recuperar la *expertis* de dichas instancias, ser respetuosas con su labor y con ello ofrecer servicios más integrales.

Aunque la misión de la FEVIMTRA parte de una visión multidisciplinaria e integral, aún no se cuenta con los mecanismos, infraestructura y vínculos inter-institucionales para llevarla a cabo.

Es difícil que la FEVIMTRA llegue a las mujeres de todos los sectores sociales que requieren de sus servicios. Las mujeres indígenas y rurales siguen siendo marginadas incluso en la oferta de servicios que las protejan, prevengan y atiendan en las situaciones de violencia de género.

El tema del refugio específico para mujeres víctimas de trata no puede pensarse sin la vinculación con todas las instancias gubernamentales involucradas. Los

casos de trata son problemas mayúsculos que están relacionados con el crimen organizado y por tanto requieren de atención profesional y estrictamente especializada. En este sentido, el Estado mexicano debe crear la normatividad y crear las condiciones de infraestructura y asignación de recursos para garantizar la seguridad jurídica de las mujeres, pero también de las agencias que ofrecen los servicios.

En la búsqueda de modelos de atención para refugios especializados para mujeres víctimas de trata es indispensable plantear la necesidad de brigadas de rescate en donde se garantice la seguridad de las mujeres; ofrecer servicios de blindaje en los casos de mujeres que requieran ser trasladadas ya sea en el interior del país como hacia el extranjero.

Como podemos observar, las necesidades de las mujeres víctimas de trata son muchas y muy específicas por lo que se debe adquirir un compromiso real al momento de crear el refugio que tiene encomendado la FEVIMTRA.

VII. Referencias

- Alcántara, L. (2006, 27 de abril). *Exigen ley contra la trata de personas*. México: Diario El Universal.
- Alcántara, L. (2007, 9 de mayo). *ONG urgen aprobar la ley sobre la trata de personas*. México: Diario El Universal. Disponible en: C:\Documents and Settings\Usuario\Mis documentos\Estudios\Seguimiento Políticas Igualdad 2008\Trata de personas-FEVIMTRA\EI Universal_com_mx - Versión para imprimir.htm Acceso el 15 de julio de 2008.
- Artola, J. (2005). "La trata de personas, paradigma de los tiempos modernos" en *Trata de Seres Humanos*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores/UNIFEM/PNUD.
- Casillas, R. (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México: Comisión Interamericana de Mujeres-Organización de Estados Americanos- Organización Internacional para las migraciones- Instituto Nacional de las Mujeres- Instituto Nacional de Migración.
- Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujeres y la Equidad de Género (2007, 27 de agosto). *Las mujeres y la equidad de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la CEDAW (2006, 26 de agosto). *Recomendaciones realizadas al Estado Mexicano, 36º periodo de sesiones*.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención Belén Do Pará* (1996, 12 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.
- Durán, G. (2008, 22 de abril). *Migración, trata y género*. Documento presentado en la Mesa de análisis: explotación sexual y trata de personas del CEAMEG. México: Inmujeres.
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (2008, 14 de mayo). *Presentación de la Fiscal Especial María Guadalupe Morfín Otero ante la Comisión Especial para Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Feminicidios en el País*. México: Cámara de Diputados.
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (2008, 22 de abril) *Presentación para la Mesa de análisis: explotación sexual y trata de personas del CEAMEG*. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2006). *La Trata de Personas. Aspectos Básicos*. México: Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados

- Americanos; Organización Internacional para las Migraciones; Instituto Nacional de Migración; Instituto Nacional de las Mujeres.
- Kramer, K. (2005). *El Fenómeno de Trata de Personas en el Mundo y la Cooperación Internacional en la Materia en Trata de Seres Humanos*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores/UNIFEM/PNUD.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* (2008, 27 de noviembre). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007, 1 de febrero). México: Diario Oficial de la Federación.
- Mendoza, K. (2008, 22 de abril). *Intervención por parte del Instituto de Formación Profesional de la PGJDF*. México: documento presentado en la Mesa de análisis: explotación sexual y trata de personas del CEAMEG.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (2003). Italia: Palermo.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*. México.
- Procuraduría General de la República. *Programa Sectorial de Procuración de Justicia, 2007-2012*. México.
- Procuraduría General de la República (2006, 16 de febrero). *Acuerdo de creación A/003/06 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País, FEVIM*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Procuraduría General de la República (2008). *Acuerdo de creación A/024/08 de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, FEVIMTRA*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008. Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XIII. Erogaciones de Programas que incorporan la perspectiva de género y presupuesto para mujeres y la Igualdad de género. Primer trimestre de 2008*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XV. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y equidad de género. Segundo trimestre de 2008*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexos 1,2 y 3 del Anexo XV. Avance*

de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y equidad de género. Segundo trimestre de 2008. México.

Documentos electrónicos:

Castillo, G. (2008). *Soslayadas, hipótesis clave de feminicidios en Juárez: fiscal*. México: Diario La Jornada, Sección Política, 24 de febrero. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/24/index.php?section=politica&article=003n1pol> Acceso el 12 de mayo de 2008.

Colectivo de Género Indymedia Argentina (2005). *Trata de personas: El capitalismo en los cuerpos*. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/news/2005/04/284479.php> Acceso: 12 de Mayo de 2008.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2007). *Informe sobre Trata de Personas (ITP) 2007*. Washington, 12 de junio. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st070612trata.html> Acceso: 8 de mayo de 2008.

Departamento de Estados Unidos (2008). *Trafficking in Persons*. Washington: Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, 4 de Junio. Disponible en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/105388.htm> Acceso: 15 de Julio de 2008.

Organización de las Naciones Unidas (2008). *Página Web*. Disponible en: <http://www.unodc.org/colombia/es/comunicado608.html> Acceso: 7 de mayo de 2008.

Foro de Viena para la Lucha contra la Trata de Personas (2008). *Página Web*: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/12/solidaridad/1202843446.html> consultada el 13 de mayo.



CEAMEG
H. Cámara de Diputados
LX Legislatura
Septiembre de 2008
www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG

Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Presidenta: Dip. María Soledad Limas Frescas
Secretarias: Dip. Bertha Y. Rodríguez Ramírez
Dip. Holly Matus Toledo

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Directora General: Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
Directora de Proyecto 2: Mtra. María de Lourdes García Acevedo
Elaboró: Mtra. Leticia Calvario Martínez