

Las políticas públicas para combatir la trata de mujeres en la migración desde una revisión presupuestal: el caso de México

Por: Berenice Valdez Rivera y Alicja Gluszek

Introducción

A partir del año 2003, cuando el Estado mexicano ratifica el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres, Niñas y Niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, mejor conocido como “Protocolo de Palermo”, se genera el marco que hace posible el abordaje de la trata de personas en México.

Con ello, inicia el largo proceso social y gubernamental en el país, para dimensionar que sistemáticas violaciones a derechos humanos así como diversos delitos, en donde se cosifican y “comercializan” a las personas sometiéndolas a su explotación, comprende la problemática de la trata de personas. Que la esclavitud no se ha eliminado sino complejizado desde la lógica actual del libre mercado, la globalización y la tecnología, en donde aquellos sectores de la población que han sido excluidos, discriminados y violentados reiteradamente, se encuentran en alto riesgo de padecer la trata de personas, aunque toda la población se encuentre cada vez más expuesta a esta problemática.

No es casualidad que los avances en la normatividad encaminada hacia la generación de condiciones en el acceso a oportunidades y derechos de las mujeres, que empezaban a consolidarse en 2006 con la publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹ y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en febrero de 2007², son una pauta importante para el avance en el proceso ante la trata de personas, ya que son los primeros resultados en el marco jurídico nacional ante la necesidad de atender las prácticas sociales y omisiones o comisiones del aparato gubernamental que generan la desigualdad estructural que enfrentan las mujeres en el país, y más aún cuando están vinculadas a un contexto de movilidad humana, ya sea en el origen, tránsito, destino o retorno migratorio.

Las condiciones en las que viven las mujeres en un contexto de migración, bajo situaciones de falta de oportunidades para desarrollar una vida digna y con el impacto de violaciones reiteradas a sus derechos humanos, entre los que se encuentra con mayor frecuencia el no poder acceder a una vida libre de violencia, a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y a tener que salir de sus comunidades para preservar su vida, seguridad e integridad, las colocan en situaciones de extrema vulnerabilidad ante la trata de personas.

La documentación de casos de mujeres en la migración, tanto migrantes en Estados Unidos como extranjeras en México que padecieron la trata de personas sin contar con intervención del Estado mexicano para su protección y acceso a la justicia, orientaron la dirección de algunas de las acciones gubernamentales a la atención de mujeres migrantes como la emisión de una circular por parte del INM para definir criterios para otorgar la regularización migratoria a aquellas personas que hayan sido víctimas o testigos de delitos³ y la elaboración de estudios en algunas comunidades en donde la trata de personas se había naturalizado, como en Tlaxcala. Sin embargo, no se consolida la plataforma necesaria para hacer visible la problemática desde los enfoques de derechos humanos y género, ni para diseñar, planear e

¹ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de marzo de 2013.

² Última reforma publicada en el DOF el 15 de enero de 2013.

³ Dicha circular número CRM/189/2007 de Regularización de Testigos y Víctimas emitida por el INM el 20 de marzo de 2007, es el antecedente de uno de los aspectos positivos para regularizar a migrantes internacionales víctimas de trata en México contenidos en la Ley de Migración vigente que fue publicada en el D.O.F. el 11 de noviembre de 2011.

implementar políticas públicas a través de programas y del presupuesto asignado para la atención que requiere.

Revisaremos si las prioridades que el Gobierno Federal ha operado, desde la tipificación de la trata de personas en México en 2007 y la asignación presupuestaria a partir de 2008 hasta 2013, responden a la complejidad de la problemática y a los factores multidimensionales que la generan desde el enfoque de género y en un contexto de migración.

¿Por qué revisar las políticas públicas a partir del presupuesto?

Para poder conocer las acciones y resultados que las dependencias del ejecutivo han realizado, es necesario conocer el presupuesto asignado, porque nos indica en primera instancia, si se está asumiendo la responsabilidad del Estado en la implementación del marco jurídico en la materia⁴ y de los objetivos diseñados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que define el rumbo al que deberán encaminarse las políticas públicas en México en los seis años de duración de la administración.

Por otro lado, la rendición de cuentas en México, está limitada al reporte e informe de las erogaciones del PEF, por medio de los cuales, se pueden monitorear las actividades que realizan las dependencias y hacia dónde están dirigiendo su estrategia a partir de los indicadores diseñados para los programas presupuestarios de cada Secretaría, aunque no siempre se pueden conocer los resultados, debido a la forma en que están diseñados los indicadores y la dificultad en el acceso a la información. Esto último se detallará en el punto concerniente a los retos.

La investigación identifica la asignación de recursos para atender la problemática de la trata de personas que se realiza en el anexo para la igualdad entre mujeres y hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2008 a 2013 y sus indicadores, asimismo, se identifica el planteamiento que la trata de personas tiene en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018⁵ y su relación con el tema migratorio.

Finalmente, se generan conclusiones y recomendaciones, a partir de la revisión presupuestal en materia de trata de personas de los que se pueden beneficiar las mujeres en las migraciones y cómo se responde desde el Estado Mexicana a las problemáticas que acentúan la situación de vulnerabilidad que tiene que enfrentar las mujeres en las migraciones y que las coloca en riesgo de ser víctimas de la trata de personas, con miras a contribuir en la formulación de políticas públicas que las beneficien y reduzcan las condiciones desfavorables en las que se encuentran.

La revisión se realizó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)⁶ en su Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Anexo 12) publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en los informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el periodo de 2008 a 2013 y en la información en la materia generada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

⁴ 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, señala que deberán establecerse Fondos a nivel Federal y Estatal para la protección y asistencia a las víctimas, en su artículo 81 enuncia el Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Ejecutivo Federal. Por otra parte, señala que los términos y porcentajes en que establezcan los fondos así como la instancia que administrará los recursos y los criterios para su asignación serán determinados por su Reglamento. Esto último, condiciona la implementación y operación de los fondos referidos a la publicación del Reglamento.

⁵ Ver <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

⁶ La cabeza de sector que da seguimiento trimestral al informe cuantitativo y cualitativo que reportan las dependencias e instituciones de la Administración pública Federal (APF), en cuanto a los avances del Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del PEF y encargada de regir la política en materia de género, es el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Es además, la dependencia de la APF encargada de emitir recomendaciones tanto en el diseño, como en la ejecución y evaluación de las políticas públicas y el presupuesto a este respecto. Es importante señalar, que en los temas de desarrollo, enunciados en los lineamientos generales del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2013 a su cargo, no contemplan los temas de trata de personas ni de migración. Los temas de desarrollo incluidos en dichos lineamientos, se señalan "necesarios para que el proyecto considere estrategias para incidir en políticas públicas con perspectiva de género, para fomentar la ejecución de proyectos de prevención, atención y erradicación de la desigualdad de género en las entidades federativas y los gobiernos municipales o de hacer visibles las necesidades e intereses de las mujeres con la finalidad de realizar acciones que contribuyan a su desarrollo humano y a su igualdad sustantiva". (Ver, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289889&fecha=28/02/2013).

(CEAMEG) de la Cámara de Diputados, así como en páginas oficiales de las secretarías con presupuesto para realizar acciones en torno a la problemática.

Debido a la dificultad de acceder a la información detallada sobre los ingresos y las erogaciones correspondientes, también se realizaron solicitudes por IFAI, sin embargo, tampoco se obtuvo la información necesaria para conocer el gasto público ejercido por el Ejecutivo Federal para la atención de esta problemática dirigida a las mujeres en un contexto de migración, debido a retos relacionados con acceso a la información, transparencia, diseño de indicadores, falta de información desagregada y de coordinación entre las dependencias del ejecutivo federal, con otros poderes y en los tres órdenes de gobierno.

Retos de la Investigación

Los retos identificados en la investigación están muy relacionados con el acceso a la información y la transparencia, así como a la dificultad o imposibilidad de conocer el presupuesto detallado y desagregado que se utiliza en acciones específicas sobre la trata de personas y más aún en aquellas dirigidas a las mujeres en las migraciones⁷, por lo que no es posible conocer las erogaciones específicas para acciones y estrategias en la materia. Aún si ha sido asignado a programas operativos, es casi imposible conocer qué acciones están requiriendo determinado presupuesto para cumplir con los indicadores formulados. Lo anterior, ha sido señalado en algunas investigaciones sobre el presupuesto en la Fevimtra, encontrando por ejemplo, que no es posible ubicar el presupuesto por unidad responsable, en tanto la Fevimtra fue hasta el 2011 una “unidad administrativa adscrita a la Unidad Responsable 100 Procuraduría General de la República (PGR) y a partir del año 2012, se encuentra adscrita a la Unidad Responsables 600, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad” por tanto, señala la Procuraduría que no se incluyen las partidas presupuestales correspondientes al capítulo 100 Servicios Personales, y “solo se muestra el presupuesto ejercible de manera directa por la Fiscalía”⁸.

Otro ejemplo relacionado con los indicadores, el acceso a la información y el presupuesto, es que en algunos casos se reporta el número de víctimas de violencia y trata que fueron atendidas, sin desagregar por problemática, lo que impide conocer la información específica con respecto a la trata de personas, los diferentes tipos identificados y los casos con fines de explotación mixtos detectados en contextos migratorios. Sin esta información, no es posible evaluar si las acciones están correspondiendo a las necesidades específicas en contextos de riesgo, como en los que se encuentran las mujeres en las migraciones.

También se desconoce el tipo de atención reportada o es muy difícil acceder a los criterios, a los objetivos perseguidos por la dependencia con respecto a la trata de personas y cómo está implementando el enfoque de género. Aunado a lo anterior, la información pública y obtenida a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es limitada y las instituciones o dependencias reportan diferentes metodologías y variables, por lo que es casi imposible comparar o complementar las diversas fuentes. Este reto, nos indica por sí mismo, uno de los campos de acción en donde se tendría que contemplar el diseño de una estrategia de coordinación intersectorial que reporte resultados en el impacto de las políticas públicas en la materia.

Lo expuesto, es uno de los motivos por lo que la investigación se delimitó al Anexo del PEF para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ya que al tener etiquetado el presupuesto, es posible tener una mejor aproximación al monto destinado a las actividades que las diferentes dependencias han realizado en torno a la trata de personas y que deberían estar formuladas para reducir la brecha de desigualdad entre

⁷ Cuando hablamos de mujeres en las migraciones nos referimos a las mujeres en comunidades de alta movilidad migratoria, mujeres migrantes extranjeras en tránsito o con destino en México y mujeres mexicanas migrantes en el exterior, específicamente en Estados Unidos.

⁸ Ver, Información sobre presupuesto asignado a la Fevimtra es opaca: México Infórmate - 09-24-2012 por Redacción DJ MX - diariojuridico.com.mx - Derecho y Noticias Jurídicas México - <http://diariojuridico.com.mx>.

mujeres y hombres, así como para facilitar el acceso de la población a herramientas y condiciones dignas de vida. De la misma forma, sus indicadores emanados del Programa Nacional de Igualdad para Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD⁹), que a su vez están alineados al PND, tendrían que revelarnos el impacto de las acciones y actividades realizadas con el presupuesto asignado para prevenir, atender, sancionar y erradicar la trata de personas, así como a la reinserción de las y los sobrevivientes, todo lo anterior, desde el enfoque de género.

Encontramos como un reto, que las dependencias cuenten con indicadores y actividades que impacten dicho objetivo, ya que generalmente se presentan resultados alineados a indicadores de gestión y no de impacto, en donde la perspectiva de género se limita a desagregar por sexo, en el mejor de los casos, a las personas que se han atendido, y las actividades, a gestiones de la dependencia que obedecen a las atribuciones generales de atención pero no en consecuencia de las necesidades para hacer frente a la problemática y adaptadas a la dinámica de las mujeres en el proceso migratorio (origen, tránsito, destino y retorno).

El Estado mexicano ante la Problemática de la Trata de Personas

Con el marco jurídico internacional como sustento y con la difusión de informes e investigaciones, en el periodo de 2004 a 2006, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil pusieron en la agenda pública mexicana la problemática de la trata, haciendo visible las violaciones de derechos y los delitos a los que son sometidas millones de personas que son “comercializadas” bajo condiciones generadas la discriminación, inequidad, por la lógica del mercado y la globalización, utilizando tratos crueles e inhumanos que pisotean la dignidad humana para lucrar con vidas a través de la explotación de las personas en todas las formas, también aquellas que no imaginamos y bajo la comisión u omisión del Estado, se pierden vidas y se deja en condiciones de indefensión a la población ante las ineficiencias en la procuración de justicia y la ausencia del ente regulador y responsable de la protección de sus habitantes y su diáspora.

Ante la continua detección de víctimas y su denuncia por parte de organizaciones de la sociedad civil de México y Centroamérica, la problemática se hace ineludible para el Estado y en 2005 recibe recomendaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que a 7 años de su emisión, continúan vigentes en México¹⁰:

1. Es de especial interés que los Estados continúen con los esfuerzos que realizan para poner en marcha una legislación adecuada e integral sobre la trata de personas, la cual no sólo tipifique el delito o relacionado con la delincuencia común, sino además brinde amplia protección de los derechos humanos y asistencia para las víctimas. Así entonces, un marco normativo completo debería incluir, entre otros aspectos, una definición clara de la problemática de la trata de personas, mecanismos de prevención e identificación de las víctimas, programas de profesionalización de las autoridades, así como mayores penas para los tratantes. Esta legislación deberá ser acorde con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2. Asumir en el tema se requiere de diferentes estrategias, tales como: el trabajo conjunto con organizaciones civiles; el intercambio de información y coordinación de las acciones entre dependencias de los gobiernos; profundizar en el tema de la protección y de atención las víctimas; y, clarificar los mecanismos utilizados para documentar casos.

⁹ Ver http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100919.pdf

¹⁰ Informe sobre la trata de personas en el Salvador, Guatemala, Honduras y México, presentado en el 123 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

Ver <http://www.oas.org/atip/Regional%20Reports/Report%20TIP%20CIDH.pdf>

3. Poner en marcha programas y fondos especiales para las ONG's para facilitar la atención integral de las víctimas de la trata de personas.
4. Realizar procesos de monitoreo y seguimiento a este fenómeno que permitan el registro de manera ordenada y sistemática de la trata, de modo que se cuenten con estadísticas actualizadas y bases de datos desagregadas por género, edad, tipo de trata, tratantes, número de sentencias e investigaciones realizadas acerca de su comportamiento y/o modalidades. Asimismo, es necesario contar con bases de datos desglosadas sobre los fondos gubernamentales existentes y destinados anualmente para la implementación de programas, estrategias y acciones específicas de cada Departamento de gobierno y la sociedad civil sobre la trata de personas.
5. Capacitar a los agentes de los tres niveles de gobierno e instancias de los diferentes poderes del Estado en materia de trata de personas y derechos humanos. Cabe destacar que es de vital importancia que reciban dicha capacitación agentes migratorios y de seguridad pública para la detección de las víctimas, para referirlas a las instituciones encargadas para el acceso oportuno a servicios, a la atención médica; así como al resguardo de evidencias e intervención de testigos en los procesos.
6. Desarrollar una política de colaboración y sensibilización con los medios de comunicación de los Estados, a fin de evitar la criminalización de las víctimas de la trata de personas y crear un ambiente propicio de respeto a sus derechos humanos.

Ya en el informe de 2006 de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos"¹¹, se indica, como una de sus propuestas, la necesidad de contar con un presupuesto suficiente para hacer frente a la trata de mujeres: "Se deben generar políticas públicas que cuenten con suficiente presupuesto para que atiendan de manera urgente la problemática. Estas políticas deben asegurar que las instituciones encargadas de protección a la mujer actúen como corresponde, y deben incentivar la celebración de convenios interinstitucionales en todos los niveles de gobierno", así como la necesidad de reconocer la trata de personas como una violación a los derechos humanos y por consiguiente, de realizar las reformas y modificaciones de las estructuras de instituciones públicas federales y estatales que hagan posible la atención de forma integral de las mujeres y menores en situación de trata.

En 2007, se promulga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas¹², acompañada de diversas reformas a otras leyes como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, al Código Penal Federal y al Código de Procedimientos Penales. Es la primera vez que México cuenta con una definición de la trata de personas y se tipifica como delito, enunciando medidas relacionadas con la prevención, protección y persecución en la materia. También establece la creación de la Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas.

Una vez tipificado el delito, el 31 de enero de 2008, se amplían facultades de la Fiscalía Especial para Delitos Contra Violencia de las Mujeres (FEVIM) y se establece la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) mediante Acuerdo A/024/08, que tiene entre sus principales facultades, investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres de orden federal.¹³ También se establece en el Acuerdo que deberá coordinarse interinstitucionalmente y dar cumplimiento a las recomendaciones que los organismos internacionales realicen al Estado mexicano.

Es también en 2008 cuando por primera vez se asignan y etiquetan recursos en materia de trata de personas, siendo Fevimtra una de las instancias que recibió mayores recursos y se instala El Refugio Especializado en Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas. Otras dependencias empiezan a realizar acciones específicas, como el Instituto Nacional de Migración (INM), que instala

¹¹ Ver, Agenda de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos". México 2006. P. 37.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007.

¹³ Ver, Análisis de la legislación relativa a la trata de personas. CEAMEG 2008.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_o8/DP1/1_28.pdf

comités estatales especializados en la materia y por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) inicia su Programa contra la Trata de Personas.

El 29 de febrero de 2009 se publica el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que establece el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial y crea la Subcomisión Consultiva de la Comisión, para que sea operable definiendo la participación de servidoras y servidores de medio nivel, lo que permite que año y medio después de la promulgación de la Ley se instale la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la trata de personas¹⁴, como el mecanismo coordinador de la Administración Pública Federal en la materia y encargada de elaborar el Programa para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

A casi 3 años de la tipificación del delito en el país, en abril de 2010, el Juez Tercero de Distrito con sede en Tapachula, Chiapas, dictó la primera sentencia federal por trata de personas con fines de explotación laboral, las víctimas eran 9 menores de edad de nacionalidad guatemalteca que sometía a trabajos forzados. La condena fue de 9 años de prisión y una multa por 37, mil 125 pesos. ¹⁵En ese mismo año, México presenta la Campaña Corazón Azul auspiciada por Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), que más que sensibilizar a la población en el tema, hace evidente la necesidad de trabajar coordinadamente la problemática al interior de la APF y con las agencias de las Naciones Unidas.

Finalmente, en 2011 y un año antes de terminar la Administración del Gobierno Federal en turno, se publica el Programa para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, lo que deja como margen sólo algunos meses para implementarlo y rendir los avances, que dadas las circunstancias, sólo podrían ser de gestión¹⁶. En ese mismo año se publica la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Migración que aunadas a la reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁷, replantea el paradigma en el marco jurídico nacional y el acceso a la justicia y a los derechos humanos de las y los habitantes en México y su diáspora.

En 2012 y mientras se avanzaba en el proceso de armonización legislativa de la materia en los estados, el Informe Mundial sobre Derechos Humanos de Human Rights Watch señala que “en los últimos años, se ha producido en México un incremento alarmante de la cantidad de homicidios, que en gran parte ha sido consecuencia de violentas pugnas entre poderosas organizaciones delictivas que compiten por el control del narcotráfico y otras actividades ilícitas lucrativas, como la trata de personas, así como de enfrentamientos entre su propio miembros. El gobierno de Felipe Calderón ha adoptado medidas para combatir la delincuencia organizada que ha provocado un fuerte incremento del número de asesinatos, torturas y otros abusos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad, y que sólo contribuyen a agravar el clima de caos y temor que predomina en muchas regiones del país. Periodistas, defensores de derechos humanos y migrantes son atacados deliberadamente por organizaciones delictivas y miembros de la fuerzas de seguridad. Sin embargo, México no ha ofrecido protección a estos grupos vulnerables ni ha investigado adecuadamente los delitos de los cuales han sido víctimas”¹⁸.

¹⁴Normada por su Reglamento interior e integrada por la Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Desarrollo Social, Educación Pública, Turismo y la Procuraduría General de la República, con la participación in voto del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Consejo Nacional de Población, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y con la asistencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 3 representantes de osc y 3 representantes de expertos académicos.

¹⁵Proceso penal 15/2009, instruido contra Calixto Celestino Plata, por el delito de trata de personas. Ver, Chiapas: primer castigo federal por trata de personas. La Jornada por G. Castillo y R. Garduño. 5 de mayo de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/05/politica/017n2pol>

¹⁶ Ese año también se enmiendan los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, catalogando como grave el delito de trata de personas y la señala en el artículo 73 la necesidad de reglamentar la trata de personas.

¹⁷ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio de 2011. Ver <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

¹⁸ Human Rights Watch. Resumen del País: México.

Enero 2012. Ver http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Mexico_2012.pdf

En tanto, se empieza a identificar el nuevo marco legal vinculado a los derechos humanos, la migración-asilo y la trata de personas, se promulga la nueva 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, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2012, en la que se reformula la tipificación de la trata de personas en el país, se redefine la integración de las dependencias que integrarán la Comisión Intersecretarial¹⁹ y se señala la elaboración 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.

Definiciones de la Trata de personas en el Protocolo y las 2 leyes federales que ha habido en la materia	
2000	Protocolo de Palermo
	Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, 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 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.
2007	Ley para prevenir y sancionar la trata de personas
	Comete el delito de la trata de personas: quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, 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.
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
	Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación.

Uno de los avances de la Ley General está relacionado precisamente con la materia migratoria, ya que por primera vez, se establece en el marco legal nacional sobre trata de personas, los derechos de las víctimas extranjeras en México y mexicanas en el extranjero y de sus familiares, casi todos relativos a la regularización migratoria y a facilitar procesos para el acceso a documentos de identidad del país de origen o de residencia de las víctimas.

En 2013, después de un largo proceso derivado del gran número de víctimas de delitos, entre ellos de violencia, secuestros, tráfico y trata de personas padecidas por las personas migrantes y sus familiares, así como de violaciones sistemáticas a sus derechos humanos y de los de sectores de población ante situaciones de riesgo como los pueblos indígenas, campesinos, población jornalera agrícola, adultos mayores, mujeres, niñez, y de la situación de violencia y falta de garantías a la vida, seguridad y libertad por parte del Estado para con sus habitantes en general, agudizado por el combate al narcotráfico y crimen organizado orquestado por la administración de Calderón, a 3 meses de la toma de posesión de la nueva administración, se publica la Ley General de Víctimas.

¹⁹ La integraban: el Presidente (de Gobernación), Secretaría Técnica (Titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB) y los titulares (o suplente inmediato inferior) de: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salud, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Turismo, Procuraduría General de la República, Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito y el Instituto Nacional de las Mujeres. Participan: Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, designado por los respectivos Plenos camarales, Un representante del Poder Judicial de la Federación, designado por el Consejo de la Judicatura Federal, Tres Gobernadores, designados por la Conferencia Nacional de Gobernadores, Un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados por el Pleno de las propias organizaciones, Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Un representante del Consejo Nacional de Población, Tres representantes de la Organización de Organismos Oficiales de Defensa de los Derechos Humanos y tres representantes de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia, Un representante del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, Tres expertos académicos con conocimiento y trabajo relevante sobre el tema de trata de personas.

Ante los nuevos ordenamientos jurídicos y las reformas al marco legal referidas, es necesario analizar la supletoriedad de las leyes siempre bajo el principio pro persona, así como para la formulación, operación y evaluación de las políticas públicas encaminadas a prevenir, atender y erradicar la trata de personas, que se reflejen en el beneficio de las mujeres en las migraciones y sus familiares. En este sentido, se presenta a continuación un cuadro de las 4 principales leyes que vinculan la materia de migración y asilo con los lineamientos y medidas que deberá garantizar el Estado Mexicano para atender a la población en las migraciones que ha sido víctima de la trata de personas y facilitar el acceso a sus derechos.

Leyes	Complementariedad en las materias de migración y trata de personas, respecto a la atención y acceso a los derechos de migrantes víctimas y sobrevivientes de la trata²⁰.
<p>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</p>	<p>Derechos de las víctimas extranjeras en México y mexicanas en el extranjero:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asistencia a la víctima independientemente de su situación migratoria. -Las víctimas extranjeras podrán permanecer en territorio nacional hasta su total recuperación u obtener residencia permanente. -Regularización migratoria en territorio nacional. -Derecho al retorno voluntario asistido cuando sea necesario. -Cuando existan necesidades de protección internacional, derecho a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. -Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas. -La repatriación de las víctimas de los delitos objeto de esta Ley será siempre voluntaria. -La Secretaría (de Gobernación) otorgará visas por razones humanitarias a las víctimas extranjeras de los delitos en materia de trata de personas, así como a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento penal. -En los casos que así lo ameriten, en los términos previstos en la Ley de Migración, estas visas contarán con permisos para laborar y podrán convertirse en permisos de residencia permanente a solicitud de la víctima. -A fin de facilitar la repatriación de las víctimas mexicanas en el exterior o con derecho de residencia en México, que carezcan de documentación migratoria o de identidad, la Secretaría expedirá, previa solicitud del país de destino, los documentos que sean necesarios para que puedan viajar y reingresar a territorio nacional. -Las autoridades responsables deberán coordinarse con las autoridades del país de origen o de residencia de las víctimas extranjeras para la expedición de los documentos de identidad o viaje necesarios para su retorno seguro, estableciendo las salvaguardias que resulten necesarias. -Las dependencias integrantes de la Comisión tendrán las siguientes obligaciones. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Población implementará las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas del delito de trata de personas en territorio nacional por el tiempo necesario y hasta antes de su regreso voluntario a su lugar de origen o de residencia permanente. -La Secretaría (SEGOB), adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino. - Las autoridades de procuración de justicia y policiales de los distintos órdenes de gobierno, procederán a la búsqueda inmediata de cualquier mujer, niña, niño o adolescente o de cualquier persona que les sea reportada como extraviada, sustraída o ausente, librando una alerta general a todas las instancias de procuración de justicia y policiales en todo el territorio nacional y fuera de éste, así como al Instituto Nacional de Migración y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para impedir que la persona reportada pueda ser sacada del país.

²⁰ Para poder aplicar la supletoriedad del marco legal en la materia bajo el principio pro persona es necesario considerar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, incluir a la Ley

	<p>-Contempla un Fondo (federal) de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas establecido por el Reglamento, así como fondos estatales que deberán estar previstos para dicho fin, en el PEF de los Estados y el Distrito Federal.</p>
<p>Ley de Migración</p>	<p>Principios: Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a <u>víctimas del delito</u>. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.</p> <p>- Corresponde a la Procuraduría General de la República: IV. Celebrar convenios de cooperación y <u>coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes</u>.</p> <p>- Se autorizará la condición de estancia permanente a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.</p> <p>Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;</p> <p>b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.</p> <p>c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.</p> <p>También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.</p> <p>-La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.</p> <p>-La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.</p> <p>- En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.</p> <p>En el caso de que los extranjeros víctimas de delito tengan situación migratoria regular en el país o hayan sido regularizados por el Instituto en términos de lo dispuesto por la presente Ley, el Instituto podrá canalizarlos a las instancias especializadas para su debida atención.</p>

	<p>El procedimiento que deberá seguir el Instituto para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito se regulará en el Reglamento.</p> <p>- En el <u>procedimiento de retorno asistido</u> se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos.</p> <p>En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, <u>víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional</u>, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:</p> <p><u>I. El interés superior de estas personas</u> para garantizar su mayor protección, y</p> <p><u>II. Su situación de vulnerabilidad</u> para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.</p> <p>En el caso de <u>niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección</u>, Podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de <u>regularización de su situación migratoria</u>.</p> <p>- El Instituto no podrá presentar al extranjero que acuda ante el mismo a solicitar la regularización de su situación migratoria.</p> <p>Para el caso de que el extranjero se encuentre en una estación migratoria y se ubique en los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 de esta Ley, se les extenderá dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir de que el extranjero acredite que cumple con los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento, el oficio de salida de la estación para el efecto de que acudan a las oficinas del Instituto a regularizar su situación migratoria, salvo lo previsto en el artículo 113 en el que se deberá respetar el período de reflexión a las víctimas o testigos de delito.</p> <p>El Instituto contará con un término de treinta días naturales, contados a partir del ingreso del trámite correspondiente, para resolver sobre la solicitud de regularización de la situación migratoria.</p>
<p>Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria²¹</p>	<p>-Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, <u>víctimas</u> de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, <u>de trata de personas</u> o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia. Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.</p>
<p>Ley General de Víctimas²²</p>	<p><u>-Las autoridades</u> que deban aplicar esta Ley <u>ofrecerán</u>, en el ámbito de sus respectivas competencias, <u>garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como</u> niñas y niños, jóvenes, <u>mujeres</u>, adultos mayores, personas en situación de</p>

²¹ Publicada en el D.O.F. el 27 de enero de 2011. Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>

²² Publicada en el D.O.F. el 09 de enero de 2013. Última reforma D.O.F. el 3 de mayo de 2013. Ver <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>
La Ley General de Víctimas tiene por objeto: **I.** Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos; **II.** Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral; **III.** Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso; **IV.** Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas; **V.** Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones (Artículo 2) y señala que "se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas (Artículo 3)".

discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

- A fin de lograr una especialización, atención integral y coordinada en temas que requieran ser tratados en todo el país, la Comisión Ejecutiva contará con comités, dentro de los cuales se establece un comité de trata y tráfico de personas, dejando también como posibilidad, establecer otros por grupos de víctimas tales como mujeres y migrantes.
- Como parte de su enfoque diferencial y especializado, las autoridades que aplicaran dicha Ley, deberán aplicar garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos de mayor riesgo, dentro de los que se encuentran mujeres y migrantes.
- Se enuncia que las víctimas tendrán derechos, entre otros:
 - .A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación.
 - .A obtener en forma oportuna, rápida y efectiva todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre éstos, los documentos de identificación y las visas.
 - .A que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular, cuando se trate de víctimas extranjera. *(Es importante identificar antes si la persona es refugiada y podrá iniciar su proceso de reconocimiento por el Estado Mexicano, en este caso no se deberá notificar a su consulado, conforme los principio de protección de solicitantes de asilo y de personas refugiadas).*
 - .A la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido.
 - .A retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. *(Si así lo decide y su vida, libertad o integridad no corre peligro, conforme a los diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales en materia de migración, asilo y derechos humanos).*
 - .A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no comprendan el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.
- Las víctimas tendrán derecho a la asistencia y a la atención, los cuales se garantizarán incluyendo siempre un enfoque transversal de género y diferencial.
- El SNIDF y los Sistemas Estatales y Municipales DIF contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.
- Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno, pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones.
- Contempla un Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral con recursos previstos en el PEF en el rubro correspondiente sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso.

Presupuesto del Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008 – 2012²³

Año	Ciclo presupuestario aprobado	Ciclo presupuestario ejercido
2008	226.53	206.99
2009	664.54	505.03
2010	275.87	264.28
2011	333.53	275.33
2012	386.00	221.45
Total	1,886.47	1,473.08

²³ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.o&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=o=L508823>

El libro blanco del Inmujeres²⁴ señala que en el Programa presupuestario de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, se colocan proyectos encaminados a atender necesidades de las mujeres en las entidades federativas, en especial en los ámbitos temáticos relacionados con seguridad jurídica, participación económica y política, migración, trata de personas, violencia, agencia económica, mujeres indígenas, salud, educación y desarrollo sustentable.

La asignación de presupuesto en el Anexo de Igualdad para Mujeres y Hombres, contempló de 2008 a 2012 la asignación de recursos dirigida a atender las necesidades en materia migratoria en un máximo de 5 secretarías de estado en diferentes momentos del periodo, es decir algunos años sólo se asignó presupuesto a 2 secretarías y la disminución de presupuesto y programas continua.

Conclusiones sobre el presupuesto y las políticas públicas en materia de trata de personas para la igualdad entre mujeres y hombres de 2008 – 2012

1. Existe limitada transparencia y acceso a la información.
2. Son muy pocos los programas presupuestarios que cuentan con información desagregada sobre la trata, por lo que es difícil conocer el monto exacto que se ha erogado específicamente en la atención, prevención o persecución en la materia.
3. Debido a la falta de etiquetación en el PEF, es difícil identificar cuál es el rango de edad, quiénes han sufrido diversas formas de violencia de género y por otra parte de trata, lo que impide conocer el número de víctimas identificadas y atendidas²⁵.
4. No hay uniformidad en los datos que presentan las autoridades, ni articulación que permita dirigir esfuerzos hacia indicadores comunes o complementarios que midan el impacto de las acciones realizadas.
5. La generación de indicadores no responde a prioridades estratégicas que permitan avanzar en la atención de las causas y en la generación de resultados.
6. No se puede identificar cuál es la estrategia ni el impacto para prevenir o atender a las mujeres migrantes o en las migraciones, esto se puede resolver trabajando indicadores de impacto, vincularnos con los diferentes programas, desagregando y difundiendo los resultados por tema y población atendida (desagregado por sexo y edad).

Presupuesto de Egresos de la Federación para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2013 ANEXO 12

En el primer reporte trimestral (enero-marzo) de avances y erogaciones del Anexo 12, se informa que – secretarías y – programas cuentan con por lo menos un indicador de gestión en torno a la trata de personas. Dicho indicador está reportado por una actividad o resultado cualitativo (denominación) y su respectiva meta anual en unidad de medida (acción, porcentaje o producto), que tendrá que implementarse desde una perspectiva de género, conforme a los criterios establecidos en el Decreto del PEF 2013.

La suma de indicadores refleja la estrategia a cargo de la Unidad Responsable (UR) a través del cumplimiento de los indicadores y la erogación del monto asignado para lograr el objetivo del programa. Los indicadores y sus metas, señalan cuáles son las acciones que cada secretaría está determinando operar en diferentes temas o problemáticas que integran la estrategia referida, por lo que es importante

²⁴ Libro blanco del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Rendición de cuentas 2006 – 2012. Ver <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/transparencia/libro-blanco-transversalidad.pdf>

²⁵ El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) señala como un reto para México el hecho de que los registros administrativos no capturan las diversas manifestaciones de violencia de manera desagregada y comprensiva. Algunas formas de violencia contra la infancia tales como el maltrato, la violencia sexual, la trata y la explotación no son visibles en los sistemas de información y las estadísticas oficiales. Ver PND 2013-2018 I.1. Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia P.p. 20 y 21.

que se señale el monto presupuestario y los resultados desagregados por cada una de las temáticas e indicadores que integren el programa.

Presupuesto asignado en 2013 en materia de trata de personas en el anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. ²⁶						
RAMO	Programa 2013	Unidad Responsable	Objetivo/Acción Estratégica	Indicadores	Meta Anual	Monto mdp
04 SEGOB	P012 Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana.	W00 Secretaría o Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública		<p>-Avance de la elaboración del Modelo de las Unidades Especializadas de la Policía para la Prevención y Atención de la violencia Familiar y de Género.</p> <p>-Porcentaje del personal de policía capacitado en el Modelo.</p> <p>-Elaborar el protocolo de identificación y atención para mujeres, niñas y niños víctimas del delito de trata de persona.</p> <p>-Porcentaje de personal capacitado en el Protocolo de identificación y atención para mujeres, niñas y niños víctimas del delito de Trata de Personas.</p> <p>-Número de Centros de Justicia para las Mujeres con seguimiento metodológico.</p>	<p>-1 modelo</p> <p>-100 % capacitaciones</p> <p>-1 publicación</p> <p>-100 % capacitaciones</p> <p>-10 Centros de Justicia para las Mujeres, que tienen un seguimiento metodológico o para la correcta operación y atención de mujeres, niñas, niños y adolescentes.</p>	64.0

²⁶ Elaboración propia con base a la información en el Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Anexo 12 PEF 2013. Periodo Enero – Marzo. En www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp

	P015 Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas.	911 Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.		-Acciones de prevención, protección y atención realizadas. -Porcentaje de acuerdos de la Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas. -Porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas. -Índice de incremento en actividades de difusión.	-200 acciones -100 % -100% -100%	8.0
Total SEGOB	2 programas	1 Unidad Responsable		2 indicadores		72.0 mdp

La SEGOB tiene a su cargo la secretaría técnica de la Comisión Intersecretarial contra la Trata de Personas y cuenta en 2013 con 2 programas presupuestarios en el Anexo 12, el programa con mayor presupuesto (64mdp), cuenta con 2 de los 5 indicadores de gestión que son para la atención en materia de la trata de personas y en el reporte no hay manera de identificar cuál es el monto erogado por cada indicador.

El segundo programa y el único en SEGOB destinado específicamente a la trata de personas con 4 indicadores (con 8 mdp), no especifica información necesaria de cada indicador como el tipo de acciones realizadas, con qué actores tendría que realizar los acuerdos o si estos requieren de erogaciones del presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres.

Presupuesto asignado en 2013 en materia de trata de personas en el anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.						
RAMO	Programa 2013	Unidad Responsable	Objetivo/Acción Estratégica	Indicadores	Meta Anual	Monto mdp
05 SRE	E002 Protección y asistencia consular	P008 Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior		-Atención y apoyo a mujeres, niñas, niños y adultos mayores en el exterior, en situación de maltrato. -Connacionales en el exterior apoyados y repatriados en situación vulnerable. -Apoyo a connacionales en el exterior, víctimas de trata de personas. -Atención y apoyo a mexicanas privadas de su libertad en el exterior.	-1,600 casos -2,800 casos -50.0 casos -1,600 casos -50 personas	10.0

				-Personal consular, en Estados Unidos, capacitado en materia de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres.		
Total SRE	1 programa	1 Unidad Responsable		5 indicadores		10.0 mdp

De los 5 indicadores que medirán la gestión y erogación del único Programa de cancillería del que se pueden beneficiar las víctimas de trata con una atención desde el enfoque de género, sólo 1 indicador está especificado en la materia, éste no especifica qué tipo de apoyo se pretende brindar a las víctimas.

Sería importante también conocer, cómo fue que se determinaron los 50 casos como la meta en la implementación del programa para 2013 y si están desagregando la información, para poder reportar cuántas víctimas de trata de los 50 casos fueron mujeres, hombres, niñez o e tipo o modalidad de trata que padecieron.

Las acciones realizadas en el primer trimestre de 2013, reportadas por cancillería son: “La red consular de México atiende a las mujeres, niñas, niños, adultos mayores y excepcionalmente hombres, víctimas de maltrato y/o trata de personas, en sus distintas modalidades. En este sentido las principales acciones realizadas son: 1. Asesoría y apoyo legal. 2. Asesoría a las víctimas de maltrato y trata para acceder a los beneficios que ofrecen las autoridades estadounidenses (en particular alojamiento en un albergue y apoyo psicológico). 3. En los casos que lo requieren, asegurar que la víctima de maltrato cuente con necesidades básicas así como, alimentación, evaluaciones médicas y medicamento, vestido, así como su ubicación en albergues, la atención psicológica, como un traductor. 4. Apoyo para lograr la regularización migratoria de mujeres y menores víctimas de maltrato, y obtener la documentación consular de las menores víctimas. 5. Focalizar a la población objetivo por medio de campañas en medios de comunicación locales y eventos de información con grupos comunitarios y con autoridades locales encargadas de atender a las víctimas. 6. Acercamiento con autoridades locales y con organizaciones de la sociedad civil para coordinar las acciones en beneficio de las víctimas. La atención a las mujeres vulnerables para su repatriación se concentra en lograr repatriaciones seguras, dignas, ordenadas, y en apego a la vigilancia de los derechos humanos y a la unificación familiar. Se brinda especial atención para la emisión de la documentación consular requerida. Se establece comunicación con la familia en México para coordinar su recepción en nuestro país. En caso de ser necesario, se brinda apoyo para alimentación, medicamento, vestido y apoyo económico para pasajes hasta su lugar de origen. Durante las visitas a las mujeres recluidas se brinda orientación y apoyo sobre su situación jurídica y orientación en los procesos de custodia de menores y posibilidades legales para recuperar a sus hijas e hijos”.

Presupuesto asignado en 2013 en materia de trata de personas en el anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.						
RAMO	Programa 2013	Unidad Responsable	Objetivo/Acción Estratégica	Indicadores	Meta Anual	Monto mdp
06 SHCP	E033 Atención Integral a Víctimas y Ofendidos de Delitos de Alto Impacto.	AYJ Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCITMA)		-Materiales de difusión -Capacitaciones de servidores/as públicos/as. -Servidores/as públicos/capacitados. -Protocolo Interinstitucional de Atención a Víctimas.	-70 mensajes -6 capacitaciones -117 personas -1 documento	5.9
Total SHCP	1 programa	1 Unidad Responsable		4 indicadores		5.9 mdp

El programa que tiene a su cargo PROVICTIMA, no está dirigido a atender la problemática de la trata de personas específicamente, sin embargo, se incluyó como un programa que atiende a víctimas de la trata de personas, debido a que en su descripción de la problemática que atiende el programa, se expone que: “la brecha de género a disminuir es la falta de integración de la perspectiva de género en la atención a las víctimas y los/las ofendidos/as de delitos. El 69% de las personas atendidas de manera presencial y el 68% de las atendidas por teléfono fueron mujeres. Si nos referimos a delitos cuyas víctimas mayoritarias son las mujeres, el 24.8% se refirió al probable delito de violencia familiar, el 6.2% al de violación, el 7.1% al de abuso sexual y el 1.5% al de trata de personas”. En este programa es todavía más difícil identificar las acciones específicas en materia de trata de personas, debido a que no se diseñó indicadores que permitan reportar a las víctimas de la trata en sus diferentes tipos y modalidades.

En este programa es todavía más difícil identificar el presupuesto erogado en la materia y cómo se coordina con las otras secretarías y unidades responsables de programas que atienden a víctimas de trata de personas en los diferentes contextos y en particular con las mujeres en las migraciones en las diferentes etapas del proceso migratorio.

Presupuesto asignado en 2013 en materia de trata de personas en el anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.						
RAMO	Programa 2013	Unidad Responsable	Objetivo/Acción Estratégica	Indicadores	Meta anual	Monto mdp
17 PGR	E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal.	601 Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)		-Porcentaje de averiguaciones previas despachadas en delitos de violencia contra las mujeres y delito de trata de personas. -Medidas de protección solicitadas y concedidas en los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas. -Actividades que favorecen el principio de igualdad entre mujeres y hombres a través de la transversalización de la perspectiva de género en la PGR	-13.10% -No aplica (por estar condicionado a demanda social) -10 actividades	95.7
	E003 Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada.	400 Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO)		-Averiguaciones previas despachadas en materia de tráfico de menores, personas y órganos, en relación con las averiguaciones previas en trámite.	-36.40%	10.3
	E009 Promoción del respeto	601 Fiscalía Especial para los Delitos		-Servicios otorgados a las víctimas en el	-14,070.00 servicios	15.9

	a los derechos humanos y atención a víctimas del delito.	de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)		Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas y Violencia Extrema. -Procesos de sensibilización	-12 actividades	
Total PGR	3 programas	2 Unidades Responsables		6 indicadores		121.9

La PGR es la cabeza de sector con mayor presupuesto asignado de la APF, con 3 programas y 3 de sus 6 indicadores enfocados a las víctimas de trata de personas, contiene los mismos indicadores de gestión programados en años anteriores, supeditados a las acciones de denuncia que se interpongan y no a una estrategia desde un enfoque proactivo y una estrategia diseñada desde la perspectiva de género. Por otra parte, a pesar de que las atribuciones de la PGR están encaminadas a la persecución del delito y la procuración de justicia, los indicadores no corresponden a las necesidades que el Estado Mexicano requiere resolver en la materia.

Presupuesto asignado en 2013 en materia de trata de personas en el anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.						
RAMO	Programa 2013	Unidad Responsable	Objetivo/Acción Estratégica	Indicadores	Meta anual	Monto mdp
21 SECTUR	P002 Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos.	212 Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística		-Cuarta etapa del Programa para Prevenir la Trata de Personas en el sector de Viajes y Turismo. -Diseño, impresión y distribución de materiales para la prevención de la trata de personas. -Programa de empoderamiento de las mujeres de las MIPYMES Turísticas con enfoque de igualdad de género.	-12 destinos turísticos. -12 destinos turísticos. -10 destinos turísticos.	6.6 (a) 6.4(m)
Total SECTUR	1 programa	1 Unidad Responsable		3 indicadores		6.4 mdp

Cabe señalar las acciones de seguimiento reportadas al primer trimestre de 2013, debido a los antecedentes particulares en este programa, ya que en la primera asignación presupuestal a SECTUR, se etiquetó en una unidad responsable que no implementó el programa presupuestario en su momento debido a que no correspondía a las atribuciones de dicha unidad y a la incorporación del tercer indicado, relativo al empoderamiento de las mujeres.

Se reporta que al primer trimestre se está desarrollando la planeación de proyectos de prevención a la trata de personas en el sector de viajes y turismo y empoderamiento a las mujeres de las MIPYMES turísticas en 12 y 10 destinos de la República Mexicana respectivamente. Se encuentra en etapa de

integración las justificaciones y anexos técnicos correspondientes, así como reuniones periódicas con los posibles proveedores de los servicios para la estructura del documento final.

Como una de las justificaciones por el que no se pudo dar inicio de las actividades con más antelación, la Unidad Responsable informa que es debido a que el presupuesto etiquetado por la cámara de diputados, fue distribuido por la SHCP en partidas que no corresponden a las actividades que se tienen programadas. Continúa la problemática de una etiquetación incorrecta. ¿En dónde queda la evaluación de asignación, etiquetación, indicadores e implementación de los programas presupuestarios?

También se reporta que *“El diseño, impresión y distribución de materiales para la prevención de la trata de personas forma parte del proyecto integral de la cuarta etapa y ambos se desarrollan en forma simultánea, por lo que en el primer trimestre se encuentra en etapa de planeación y diseño de materiales, lo que se reportará por destino atendido”*. Con respecto a este avance cabe preguntarse, de qué materiales están hablando, ¿cómo se elaboró su planeación desde una perspectiva de género, qué se espera lograr con estos materiales?

SEGOB	2 programas	1 Unidad Responsable	72.0 mdp
SRE	1 programa	1 Unidad Responsable	10.0 mdp
SHCP	1 programa	1 Unidad Responsable	5.9 mdp
PGR	3 programas	2 Unidades Responsables	121.9 mdp
SECTUR	1 programa	1 Unidad Responsable	6.4 mdp
Total 5 secretarías	8 programas		216.2 mdp

Retos

1. La prevención se limita a la impresión de documentos o elaboración de artículos con logos que no impactan. No se conoce la difusión de estos artículos o si existe una estrategia para la difusión.
1. La distribución de dinero no es adecuada: se gasta más a la prevención (sin demostración que es útil, exitosa) que a la asistencia de víctimas (cuando los servicios para la víctima son más costosos que creación de posters)
2. El fondo para víctimas de la Ley General en materia de Trata de Personas, supedita la creación del fondo al reglamento, éste último no se promulgado, pues todavía hace falta modificar la Ley, y no existe un fondo actualmente.
3. Las facultades de las instancias de la PGR como Províctima, Fevimtra y el nuevo sistema Nacional de Atención a Víctimas no se tienen claras y eso se refleja en los indicadores, que se limitan a contabilizar las acciones en materia penal relacionadas con la trata de personas que se identifican.

4. Hace falta una justificación clara e información específica sobre las erogaciones, en función del objetivo de los programas.
5. Los gastos y acciones no corresponden a las necesidades derivadas de la trata de personas y no toman en cuenta contexto de las mujeres en las migraciones.
6. Hace falta una revisión de atribuciones y funciones de las dependencias federales, acordes a la estrategia y al presupuesto asignado.
7. El contexto de cambio de administración y los tiempos en que la y los funcionario tomaran los cargos públicos vinculados a la trata de persona fue un factor que afectó la evaluación de programas y asignación conforma a los resultados de la evaluación. Por este motivo, 2014 resulta un año clave para la asignación presupuestaria en la materia y en cómo se vincula la materia de trata d personas con el nuevo programa de migración que se publicará en la presente administración.
8. La publicación del PND 2013-2018, posterior a la publicación del PEF 2013, no permitió que se definiera alienación de objetivos entre programas y presupuesto y el objetivo de los programas presupuestarios en 2013.

Recomendaciones

Presupuesto:

- Realizar análisis de las asignaciones con enfoque de género y los retos en su etiquetación.
- Evaluar los resultados e identificar las barreras específicas por las cuáles hubo subrogación en el presupuesto asignado en el Anexo para la igualdad entre mujeres y hombres en el periodo 2008-2012.
- Es necesario asignar presupuesto para el Fondo para atención a víctimas, independientemente a la promulgación del reglamento.

Transparencia y acceso a la información:

- Fomentar la transparencia en la programación, estableciendo reglas claras de cooperación con la sociedad civil, difundir y reportar las convocatorias y las cifras de dinero asignado.
- Se requiere un informe, claro y sistemático de preparación y presentación de información.
- Es necesario crear el Fondo enunciado en la Ley, con su respectiva etiquetación.
- Las erogaciones deben ser proporcionales a las necesidades del combate y de las dependencias, no en la realización de actividades que no tienen impacto, como la generación de artículos como tasas o playeras por ejemplo.
- La distribución las organizaciones de la sociedad civil debe ser transparente, correspondiente a los objetivos y para los proyectos que apoyen en las necesidades que hay que atender en torno a la trata de personas.

Indicadores:

- Los indicadores deben ser de dos tipos: de gestión para presentar los avances en la operación del programa y de impacto que presentan los cambios por ejemplo en la sensibilización, o en la procuración de justicia.
- Se requiere de indicadores alineados en los diferentes instrumentos de política pública a nivel nacional y estatal, de mayor coordinación intersectorial y de los 3 órdenes de gobierno, así como de transparencia y rendición de cuentas. Aunado a la voluntad política entre diferentes partidos políticos y funcionarios.

En la configuración del delito de trata de personas, especialmente de las mujeres y niñas, se evidencia la complejidad y gravedad de este ilícito alimentado por factores como: las desigualdades e inequidades de género, la violencia de género, la impunidad, los vacíos legales, la corrupción, la falta de medidas eficientes y eficaces de política pública en materia de prevención, atención y sanción de este delito, su carácter nacional y transnacional, los enormes recursos económicos generados, así como la operación de grupos de delincuencia organizada que hacen uso de las telecomunicaciones modernas²⁷.

²⁷ Ver Névida.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018²⁸ y su planteamiento en materia de trata de personas

El instrumento rector en políticas públicas de los próximos 6 años indica como una de sus estrategias transversales la incorporación de la perspectiva de género, es decir, que todos los programas, estrategias, líneas de acción elaboradas e implementadas en este periodo deberán partir de un análisis que identifique y atienda las condiciones que provocan desigualdad y violencia en las relaciones entre hombres y mujeres.

²⁹Objetivo General	Llevar a México a su máximo potencial				
Cinco Metas Nacionales	I. México en Paz.	II. México Incluyente	III. México con educación de calidad	IV. México próspero	V. México con Responsabilidad Global
Tres Estrategias Transversales	i) Democratizar la Productividad				
	ii) Gobierno Cercano y Moderno				
	iii) Perspectiva de Género				

¿Cómo y en dónde se plantea la problemática de trata de personas en el PND 2013-2018?

A partir de las modificaciones a la Ley de Planeación en 2011 y 2012, se establece como uno de los principios para la planeación del país *la perspectiva de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo*³⁰.

Con dicho sustento, el PND publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013, contempla como una de sus 3 estrategias transversales la perspectiva de género y es en ésta en donde se incorpora el tema de la trata de personas, específicamente en las Metas I y V, en las que a su vez, se plantean las líneas de acción bajo las cuales se tiene planeado abordar el objetivo y estrategias de cada meta, en este sexenio.

En la Meta I (México en Paz) se señala, en la estrategia sobre Perspectiva de género que se deberá:

- Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.
- Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
- Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

²⁹ Cuadro del PND 2013-2018.

³⁰ Ley de Planeación (artículo 2 Fracción VII adicionada el 20 de junio de 2011 y reformada en el DOF el 21.01.2012). También se establece como otro de sus principios "La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población" (Artículo 2 Fracción III). Ver, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

En la Meta V (México con responsabilidad global), se señala:

- En su plan de acción, consolidar el papel constructivo de México en el mundo: Se fomentará la protección de los derechos de las mujeres migrantes para prevenir la violencia, la trata y el secuestro.
En su objetivo 5.4 “Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”, se enmarcan la problemática de la trata de personas en 2 estrategias:
- Estrategia 5.4.4. Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria.
Línea de acción: Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores.
- Estrategia 5.4.5. Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.
Línea de acción: implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de migrantes víctimas de tráfico, trata y secuestro, con acciones diferenciadas por género, edad y etnia.
Línea de acción: fortalecer mecanismos para investigar y sancionar a los funcionarios públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos como la trata, extorsión y secuestro de migrantes.
Eje transversal sobre la perspectiva de género: implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de migrantes víctimas de tráfico, trata y secuestro, con acciones diferenciadas por género, edad y etnia. (Mismo señalamiento lo contiene la estrategia 5.4.4 como una de sus líneas de acción).

El hecho de que el tema sobre la trata de personas esté en el marco del eje transversal correspondiente a la perspectiva de género, indica que todo programa o modificaciones al marco legal y acciones relacionadas con la materia, deberán realizarse desde una perspectiva de género. Cabe señalar, que vincula estas acciones con el marco normativo en la materia, campañas de sensibilización, capacitación a funcionarios y atención a víctimas de la trata de personas en un contexto de migración (migrantes, solicitantes de asilo, población refugiada y población mexicana en el exterior), haciendo el señalamiento específico en mujeres migrantes.

Aunque el tema no se incluye en las otras 3 metas del PND: México Incluyente (Meta II), México con Educación de Calidad (Meta III) y México Próspero (Meta IV) y está muy limitado en las otras dos metas expuestas, sí se genera un marco mínimo para la elaboración o modificación de programas programáticos con presupuesto dirigido a atender las necesidades de las mujeres en las migraciones, brindarles herramientas y propiciar contextos y condiciones que disminuyan la desigualdad estructural y los riesgos de ser víctimas de trata de personas, facilitando el acceso pleno de sus derechos en el lugar que decidan desarrollar su proyecto de vida dignamente.

Conclusiones y Recomendaciones Generales

Es necesario definir una política del Estado Mexicano, multisectorial y multidimensional, que responda a las necesidades y problemáticas vinculadas a la trata de personas, con acciones afirmativas que disminuyan la brecha de desigualdad en la que se encuentran las mujeres vinculadas a la migración y haga posible su acceso a una vida digna.

Las acciones a las que el ejecutivo federal ha dado prioridad, están encaminadas a la persecución de la trata de personas como delito y a su sanción. Los resultados no han representado un avance que se traduzca en un beneficio para la población ante la temática, por no generar una estrategia coordinada que integre los diversos factores que complejizan su erradicación. Ésta debería de partir del reconocimiento de las causas estructurales, en donde la violencia de género, la falta de acceso a la información, a la justicia y a una vida digna, así como las restricciones en la movilidad humana transfronteriza, dificultan la prevención, atención y erradicación de la problemática.

Es indispensable, como refiere Flérida Guzmán, “integrar el enfoque de derechos humanos de las mujeres y la niñez, así como la perspectiva de género, a fin de consolidar un amplio espectro de medidas protectoras de derechos jurídicos, económicos y sociales contenidas en los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y el adelanto de las mujeres, así como lograr su traducción en políticas públicas concretas eficientes y eficaces”³¹.

Líneas de acción recomendadas, para las políticas públicas en materia de trata para las mujeres en la migración, desde la revisión presupuestal en la APF:

- Desagregar información sobre el monto asignado y ejercido en materia de trata de personas en todo el PEF, para poder generar información sobre avances del presupuesto en el Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres con respecto al total en la APF.
- Analizar el presupuesto asignado en la materia en el periodo 2008-2012 en el Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en materia migratoria para identificar programas presupuestarios que requieren modificaciones en: indicadores, monto asignado, unidad responsable y articulación entre objetivos e indicadores de la APF.
- Realizar una revisión de la aplicación de los criterios³² del presupuesto asignado en el periodo 2013 en el Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en materia de trata de personas y evaluarlo para tener una mejor asignación y etiquetación en los periodos 2014-2018.
- Incluir en los reportes y avances de egresos, el monto erogado por cada uno de los indicadores que integran los programas presupuestarios, para poder evaluar si la asignación es acorde a las necesidades.
- Evaluar el presupuesto que debe ser asignado con perspectiva de género en beneficio de la población migrante y específicamente aquel que beneficie a las mujeres, en los anexos de Igualdad y Migración: desde el diseño de indicadores no sólo de gestión sino también de impacto.

³¹ Ver, La Trata de Personas en México, situaciones presentes y potenciales del as mujeres, niñas, niños y adolescente. Coordinador, Rodolfo Casillas. P. 269. LX Legislatura, H. Cámara de Diputados. México. Septiembre 2009.

³² Ver PEF 2013 (Anexo 12). Capítulo IV. De igualdad entre Mujeres y Hombres. Consideraciones:

I. Incorporar la igualdad entre mujeres y hombres y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;
II. Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa, municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, y población indígena en los sistemas que disponga la Secretaría y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;

III. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se puedan identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;

IV. Establecer o consolidar en los programas bajo su responsabilidad, las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con igualdad entre mujeres y hombres, y

V. Aplicar la igualdad entre mujeres y hombres en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Identificar criterios, población objetivo e indicadores por los cuales se asigna presupuesto en Anexo de Igualdad o se debería asignar. ¿Qué implica operar con recursos desde el Anexo de Igualdad? ¿Cómo implementar la perspectiva de género?
- Revisar si las facultades de la unidad responsable corresponden al objetivo del programa presupuestario y a sus indicadores y realizar las asignaciones presupuestarias acordes a las atribuciones (si no es así, reasignar a otra unidad responsable/dependencia) o, realizar las modificaciones pertinentes al marco normativo que sean necesarias.
- Retomar recomendaciones e indicadores internacionales para la generación de indicadores nacionales, así como para la asignación y evaluación presupuestaria.
- Investigar la complementariedad de indicadores de gestión en los diversos programas etiquetados para que puedan generar un impacto a través de las acciones coordinadas de los 3 órdenes y niveles de gobierno para la prevención y persecución del delito, así como la atención, reparación del daño de quienes fueron víctimas de la trata de personas y reinserción social.
- Implementar una estrategia federal e intersectorial (tanto en el marco de la comisión intersecretarial como en otros mecanismos de coordinación vinculados a la problemática), que permita operar programas coordinadamente para lograr integralidad en impacto y eficiencia de recursos.
- Analizar acciones de capacitación sobre trata de personas que se han realizado, en la formación y sensibilización de funcionarios/as que operan programas o brindan atención a las mujeres en las migraciones y desarrollar una estrategia de capacitación y formación con indicadores de gestión e impacto a corto, mediano y largo plazo.
- Elaborar los programas sectoriales y especiales, así como el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa Especial de Migración y el Programa en materia de Trata de Personas, desde los enfoques de derechos humanos y género, retomando evaluaciones y recomendaciones, con énfasis en la coordinación intersectorial, la asignación de presupuesto, etiquetación y condiciones para su operación, coordinación de los 3 órdenes de gobierno, participación de la sociedad civil y difusión y acceso de la información a los programas.
- Dirigir asignación de recursos para atender específicamente las necesidades de las mujeres en la migración (comunidades, tránsito, retorno y destino en México y EUA) y sus familiares, que actualmente no existe.
- Establecer indicadores que midan el impacto desde las necesidades diferenciadas de la población, para disminuir la brecha de desigualdad y hacer accesible el goce de derechos de las personas en las migraciones. Retomar estándares internacionales y buenas prácticas.
- Incluir la participación de la sociedad civil, academia, organismos internacionales y actores vinculados a la materia, en la definición de indicadores de impacto y en la coordinación de acciones.
- Difundir la información sobre la asignación y ejercicio del gasto público dirigido a la población en las migraciones y especificar el resultado de su asignación con un enfoque de género.
- Orientar las acciones de la APF para impactar en la disminución de las condiciones que ponen en situación de vulnerabilidad a la población en las migraciones como la violencia, falta de oportunidades y de acceso a derechos, violaciones a derechos humanos y comisión de delitos.
- Crear un informe anual que contenga: criterios en la planeación de programas, indicadores y presupuesto asignado en cada dependencia, información cualitativa y cuantitativa por programa que desagregue los gastos en materia de trata y el impacto de la política pública en cada ejercicio fiscal.
- Elaborar criterios y líneas de acción complementarias y articuladoras entre las dependencias del gobierno federal que tiene recursos asignados relacionados con la trata de personas.
- Difundir la información de manera asequible sobre la asignación y ejercicio del gasto público dirigido a la población en las migraciones y especificar el resultado de su asignación con un enfoque de género.

FUENTES

Revista legislar para la Igualdad. Cámara de Diputados.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/00od_que_hacemos/0oof_revista

Informes

Gasto etiquetado para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, periodo 2008-2012, CEAMEG.

Informe referido a políticas públicas y presupuesto federal para las mujeres y la igualdad de género en México, en el marco de las obligaciones del Estado Mexicano establecidas en la CEDAW 2008-2011, CEAMEG

Análisis del proyecto de presupuesto de egresos de la federación (PEF) 2013 en materia del adelanto de las mujeres y la igualdad de género, CEAMEG

Gasto etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género orientado a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en el Presupuesto de egresos de federación 2010, CEAMEG

Metas FEVIMTRA. Avance 2011, Perspectivas 2012.

FEVIMTRA Violencia contra las mujeres 2011.

Notas adicionales al avance de Programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

Anexo 2 del avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (información cualitativa y cuantitativa).

Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos, SRE 2011.

Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2011 y 2013

Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, SHCP.

La trata de personas especialmente en su modalidad de explotación sexual de mujeres y niñas como tema de políticas públicas en México y otros países, CEAMEG, 2009.

Avance físico y financiero de los programas presupuestarios, enero-mayo 2011, SHCP, 2011.

Informes de labores de SEGOB y de PGR, 2008, 2009, 2011, 2012.

FEVIMTRA Primer del primer año de labores.

Leyes

Decreto Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

IFAI

Respuesta a la solicitud para la información pública de SHCP, SEGOB, SPTS

Respuesta a la solicitud para la información pública de Comisión De Trata de Personas, Comisión Presupuestal, Comisión de Equidad de Genero

Páginas

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/00od_que_hacemos/0oof_revista

http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/ndice_Mexicano_sobre_la_Vulnerabilidad_ante_la_Trata_de_Personas.pdf#page=6&zoom=130,410,726