

Presupuesto para prevenir y atender la trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)

Dolores Rodríguez Huacuz*

* Licenciada en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó estudios de Maestría en Investigación y Desarrollo en la Universidad Iberoamericana. Ha trabajado en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y actualmente es asesora de la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres; del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

Sumario: I. Aspectos generales del tema de trata de personas en México. II. La trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG).

El tema de trata de personas es complejo, de origen multifactorial y en él destacan las desigualdades económicas, sociales y de género, situación que influyó en la elaboración de la ley sobre el tema y en la definición de las acciones de política pública. El presupuesto que se le ha asignado durante los ejercicios fiscales 2008 y 2009, está inserto en el gasto destinado a mujeres. Los reportes de las dependencias sobre las acciones de trata y el ejercicio del presupuesto muestran datos que indican la situación de dicho presupuesto.

I. Aspectos generales del tema de trata de personas en México

Exponer sobre trata de personas es difícil por la complejidad del tema y su definición en el marco normativo internacional y nacional. No es el propósito de este artículo ahondar en este aspecto, pero es necesario describir de manera breve parte del marco normativo, así como las acciones de política pública y la situación de la trata en el país con la intención de conformar un marco para exponer aspectos sobre el presupuesto destinado a este tema.

1. Definición del delito y marco normativo

El marco jurídico de la trata de personas es amplio, los primeros trabajos realizados específicamente en relación con las mujeres (trata de blancas), datan de principios del siglo XX, cuando se firmaron convenios al respecto. En los años 40 de ese mismo siglo se diseñaron otras acciones para definir y castigar el delito (Guzmán 2009).

En 2000, 121 países, entre ellos México, firmaron un instrumento: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Guzmán 2009). En este protocolo se define como:

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 rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

En respuesta a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y en atención al fenómeno en el país se aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP), publicada el 27 de noviembre de 2007.

Algunas de sus atribuciones se describen a continuación:

Artículo 1, La presente Ley tiene por objeto 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 a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal.

Artículo 2, Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, llevarán a cabo o colaborarán en la realización de programas permanentes para prevenir la trata de personas.

La LPSTP fundamenta acciones de política pública, es un instrumento para castigar a los delincuentes. Sin embargo, tiene limitantes, por lo que existe la necesidad de modificarla eliminando aspectos que favorecen a los criminales, y ampliarla para que considere como acción delictiva el consumo de servicios relacionados con las víctimas de trata (Foro para prevenir y sancionar la violencia, 2009).

No obstante las limitantes de la ley, la administración pública, en observancia al artículo 2 de la LPSTP, realiza acciones para la prevención del delito.

2. El fenómeno de trata de personas en México

En el informe publicado por el Departamento de Estado de EUA (2008), se señala que México es país importante de origen, tránsito y destino de personas que son sujetas de trata para la explotación sexual comercial y trabajo forzado. La población más vulnerable son las mujeres, niños, indígenas y migrantes indocumentados provenientes de contextos marginales. El informe reconoce a más de 20 mil niños mexicanos que son víctimas de la trata sexual cada año, especialmente en las zonas turísticas y fronterizas.

Según datos del mismo informe, el gobierno mexicano no cumple completamente con los estándares mínimos para eliminar la trata de personas; sin embargo, hace esfuerzos significativos por cumplir, con la aprobación

de la ley en la materia y la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).¹ (Departamento de Estado de EUA, 2008).

Según el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social AC, CEIDAS (2009):

- Los reportes internacionales sobre trata de personas en México describen que el delito en sus diferentes modalidades está presente en todo el país. En 2007 fue considerado uno de los principales países de origen, ocupando el lugar número 42, después de Tailandia.
- Se carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances del delito de trata de personas en México.
- Las fuentes oficiales disponibles en la materia son escasas. Los informes de la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el Instituto Nacional de Migración (INM), dependencias con competencia en la prevención, sanción o protección de víctimas de trata de personas, carecen de información sobre estrategias de coordinación, cooperación o acciones conjuntas con otras instancias del gobierno federal o de los estados. Aportan poca información sobre el delito. Asimismo, el número de casos reportados son pocos en relación con las dimensiones del tema.
- Las desigualdades económicas, sociales, de género y la discriminación, la migración y la violencia que prevalece en el país favorecen que las poblaciones con menos oportunidades sean susceptibles de ser víctimas del delito. El diagnóstico elaborado por el CEIDAS devela que la población infantil y juvenil en México está en riesgo debido a las condiciones de inequidad en las que viven.
- El problema de trata afecta en mayor medida a las mujeres, niñas y niños, quienes sufren el delito en todas sus modalidades, probablemente en mayor medida la de explotación sexual.

Al analizar la trata de personas —específicamente de mujeres, niñas y niños— desde una perspectiva de género, se define como un fenómeno en donde están interrelacionadas distintas dimensiones de la des-

¹ La Fevimtra fue creada en 2008. En el Acuerdo de Creación se expone que se abroga el Acuerdo de Creación de Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim), de tal forma que se amplía las facultades de ésta para atender la trata de personas. Los recursos de la extinta Fiscalía se transfieren a la Fevimtra (Acuerdo de Creación de Fevimtra, 2008).

igualdad, incluyendo la de género y la edad. En el caso de las niñas hay doble desigualdad, por sexo y edad. El problema supone causas estructurales de género que tendrían que ser superadas para dar una solución (Guzmán, 2009).

El análisis del tema ha sido insuficiente, se requiere estudiarlo como un problema social en donde el eje de análisis principal sea la categoría social de género (Guzmán, 2009).

3. Acciones de política pública en relación con el tema de trata

En respuesta a los compromisos internacionales y la atención al delito, en el país se ha legislado en la materia y se han propuesto algunas líneas de atención en diferentes dependencias del gobierno federal.

En 2004 se llevaron a cabo las primeras acciones gubernamentales al respecto: negociaciones, acuerdos internacionales, creación de redes de apoyo, entre otras. Participaron diferentes dependencias, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y el Instituto Nacional de Migración (INM). (Guzmán, 2009).

En 2007 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) creó el Programa Contra la Trata de Personas a cargo de la Quinta Visitaduría General (CNDH, 2009), que pretende atender el problema de forma integral, en tres aspectos: jurídico, institucional y social. Tiene 10 comités regionales contra la trata de personas en diferentes estados de la república (CNDH, s.f.).

Según el informe del CEIDAS (2009) otras dependencias con acciones para atender la trata de personas son la SSP, con las acciones de la policía cibernética, y el INM con los llamados Comités Interinstitucionales para la atención a víctimas de trata.

En 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra),¹ una de las acciones más relevantes de la política pública en relación con el tema. En su acuerdo de creación O A/024/08 (2008) se expone:

Artículo primero.- El presente Acuerdo tiene por objeto crear la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, que tendrá facultades para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (...) y 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean de la competencia de la Federación.

Artículo sexto.- Quien ejerza la titularidad de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas participará, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de violencia contra las mujeres y la trata de personas, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos internacionales realice al Estado mexicano en materia de prevención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas (Acuerdo O A/024/08, 2008).

Asimismo, se establece una serie de atribuciones del trabajo ministerial, la atención a víctimas de trata y de violencia, para llevar a cabo seguimientos y aplicar las recomendaciones que los organismos internacionales realizan en relación con la materia de trabajo de Femimtra (Acuerdo O A/024/08, 2008).

El presupuesto para que la Femimtra lleve sus tareas de manera adecuada, es un ordenamiento definido en su acuerdo de creación:

Artículo décimo.- Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas contará con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes de acuerdo a las normas presupuestales aplicables.

La Femimtra es la dependencia que tiene el encargo explícito de la atención a la trata de personas, específicamente la investigación y persecución del delito, y la atención a víctimas. En el decreto de creación se señala que depende directamente de la oficina del procurador y como tal se expone en su organigrama.

Entre las secretarías que incorporan el problema de trata a sus agendas y tienen alguna línea al respecto, se encuentra la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Lo mismo sucede con el Programa Sectorial de Turismo y el Programa del Consejo Nacional de Población.

Según Guzmán (2009) en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) la trata de personas no tiene una definición suficiente. Se precisa como crimen, como en los instrumentos internacionales, y se establece como política exterior. De tal forma que no se incorpora la idea de que es un problema entre personas e implica desigualdad de género.

Así, la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, es una problemática que en la política nacional es restringida, marginal y desvinculada, no se reconoce explícitamente que afecta de manera particular a este grupo (CEAMEG, 2008a).

La situación de que el tema de trata quede incluido parcialmente en la agenda pública tiene efectos en el pre-

supuesto asignado para su atención. Debido a esto, es probable que los recursos sean insuficientes, sobre todo en relación con las dimensiones que tiene el problema.

II. La trata de personas en el Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)

El presupuesto para la trata de personas, específicamente de mujeres, se encontró en el Anexo 9A del Decreto de Egresos de la Federación 2008. El recurso asignado en ese entonces fue de 70.0 millones de pesos (CEAMEG, 2009d).

Este presupuesto se destinó a la creación de un refugio para mujeres víctimas de trata. Durante 2008 los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda en su anexo “Avance en los programas presupuestarios con presupuesto para mujeres y la igualdad de género” reportan la ejecución del gasto para el refugio. La información expuesta es parcial, carece de datos sobre el costo del refugio y no desglosa los gastos ejecutados con ese presupuesto (CEAMEG, 2009c) (Guzmán, 2009).

El GEMIG en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009 destinado a trata de personas es de 32.1 millones de pesos distribuidos en las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Procuraduría General de la República (PGR) y Secretaría de Turismo (Sectur) (CEAMEG, 2009c).

Según los reportes trimestrales al segundo trimestre de 2009, el presupuesto ha sido utilizado por las dependencias mencionadas en los programas o acciones dirigidas al tema. Aunque Sectur y STPS reportan el avance del gasto, otras dependencias no lo hicieron así. En el caso de la SS y la PGR no es posible observar el avance porque el presupuesto está dentro de los recursos de los programas presupuestados o las unidades responsables (SHCP, 2009).

Para el año fiscal 2010 el presupuesto para trata de personas no fue identificado en el anexo 10 de “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. Esto no implica afirmar la ausencia de presupuesto para el tema, ya que es necesario revisar todos los anexos del Decreto de Presupuestos de la Federación 2010.

Los presupuestos asignados específicamente a trata de personas en los dos años fiscales referidos suman 102.1 millones de pesos, cantidad mínima para la dimensión de la problemática a atender y que involucra

mujeres, niñas, niños y hombres. Las cifras supuestas por los diagnósticos y las de los reportes de las dependencias son considerables (ver informe de CEIDAS 2009).

Cuadro 1. GEMIG para atención al tema de trata de personas en 2008 y 2009

Años	mdp
2008	70.0
2009	32.1

Fuente: CEAMEG (2009), con datos de los Decretos del PEF 2008 y 2009

1. Problemas del presupuesto para trata en el GEMIG

La información sobre presupuesto para trata de personas es escasa, a pesar de ello, las referencias consultadas (CEAMEG, 2009a y 2009b, y Guzmán, 2009) coinciden en que el presupuesto para trata de personas en el GEMIG tiene problemas de asignación y ejercicio. En esta literatura sobre el tema se ubicaron los siguientes problemas:

- La manera como queda definido el tema de trata y su inserción en la agenda política, le resta relevancia nacional y no lo define desde la perspectiva de género. Esta situación determina el tipo de atención que tendrá e influye en la asignación presupuestal (Guzmán, 2009).
- La estructura programática del PEF hace imperceptibles los presupuestos asignados al tema, están agregados y no se pueden visualizar las acciones públicas con relación al tema (CEAMEG, 2009a) (Guzmán, 2009).
- Los presupuestos asignados a diferentes dependencias con GEMIG, al sumarse a otros presupuestos no evidencian la cantidad utilizada específicamente para el objetivo de prevenir y atender la trata de personas,² especialmente mujeres (CEAMEG, 2009a) (Guzmán, 2009).
- Es insuficiente la información reportada sobre líneas de acción derivadas de la atención a dos o más temas (violencia contra las mujeres y trata de personas) porque no distingue qué corresponde a cada uno y el presupuesto que se destinó (CEAMEG, 2009c).

La importancia de contar con recursos para la atención a la trata de personas, específicamente de mujeres, va más allá de su asignación, tiene relación con el

² Esta práctica no hace visible el uso del presupuesto y existe el riesgo de que se utilice para otros fines y no para el objetivo para el que fue asignado (Guzmán, 2009).

establecimiento y definición de la política pública, así como con el diagnóstico del fenómeno.

También tiene correspondencia con el uso efectivo de los recursos que se están aplicando y que promuevan soluciones de fondo desde una perspectiva de género.

En el diagnóstico de trata en México que realizó el CEIDAS se reconoce que la transversalización de los presupuestos para la prevención del delito de trata de personas y atención de víctimas es una necesidad de todas las instituciones, una forma para transversalizar la protección de los derechos humanos en las políticas públicas y en los programas (CEIDAS, 2009).

Los recursos para atender la trata de personas desde una perspectiva de género requiere la transversalización de la perspectiva de género en las políticas y lograr gastos etiquetados. De esta forma se aprovechan mejor los recursos porque sólo tiene que incorporarse la perspectiva de género a las acciones de las instituciones, bajo el marco normativo de la transversalidad dispuesto en el artículo 25 del Decreto de Egresos de la Federación (Guzmán, 2009).

Otra opción para obtener recursos para la trata de personas es la etiquetación de gastos en las distintas secretarías considerando sus ámbitos de competencia y las acciones en relación con la igualdad entre mujeres y hombres (Guzmán, 2009).

Asimismo, las disposiciones en torno a la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (aunque de manera incipiente) también son de vital importancia para la atención de las mujeres, niñas y niños insertas en el problema de trata y para procurar la transparencia en el ejercicio del gasto destinado a la trata de personas (CEAMEG, 2009a).

Otro elemento para mejorar la redición de cuentas es la formulación de instrumentos y mecanismos (informes alternativos de carácter público) que favorezcan la visibilidad de los presupuestos para la igualdad de género y los problemas que subyacen a la trata de personas (Guzmán, 2009).

Comentarios finales

El tema de trata de personas se encuentra inserto y deriva de una problemática de desigualdad económica, social, étnica, de género y edad. Requiere de la formulación de políticas públicas para la superación de las causas estructurales. En tanto se llevan a cabo

estos cambios paulatinos y lentos, las acciones que se realicen son necesarias.

Desde distintos actores se ha manifestado la necesidad de dar mayor presupuesto a la prevención y atención de la trata de personas (Foro de Trata, 2009) (Departamento de Estado, 2009),³ no obstante, es necesario evaluar las políticas públicas y acciones realizadas para su asignación.

Por otro lado, la Fevimtra, que es la única institución que explícitamente atiende el problema de trata de personas con énfasis en la atención a las mujeres, niñas y niños, no cuenta con una clave presupuestal, la cual es indispensable para hacer visible el gasto para este rubro en atención a las mujeres (CEAMEG, 2009 a).

Considerar el tamaño del problema de trata de personas y reconocer que en él subyacen problemas estructurales atravesados por la desigualdad de género, implica la necesidad de conjuntar y coordinar las acciones de política pública de otras dependencias con respecto a las atribuciones de la Fevimtra.

Lo anterior implica redimensionar las acciones de la Fevimtra para hacerle frente a una problemática tan compleja como es la trata de personas con especial énfasis en la atención de mujeres, niñas y niños. Asimismo, examinar cuidadosamente sus atribuciones y acciones en la persecución e investigación de este delito, en la atención diferencial de la población que atiende con protocolos propios para cada grupo de personas.

Referencias

- Acuerdo de Creación A/024/08. (2008, 31 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. México. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en:
www.proteja.com.mx/.../Acuerdo%20que%20crea%20FEVIMTRA.pdf
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (2009) *Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México*. Disco compacto.

³ Entre las recomendaciones que da el Informe de Estado de EUA destaca la aplicación con vigor de la nueva Ley Federal Contra la Trata de Personas; liberar fondos para ese propósito; aumentar los esfuerzos por investigar y castigar las ofensas por trata y sentenciar a los culpables, incluyendo a funcionarios cómplices; dedicar más recursos para asistencia a las víctimas; continuar desarrollando y poniendo en marcha procedimientos formales para identificar a las víctimas de la trata entre los sectores vulnerables, y aumentar la capacitación contra la trata de personas para jueces y oficiales de procuración de justicia, incluyendo funcionarios de migración y del trabajo (Informe de Estado. EUA, 2009).

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2009a). *Reporte anual 2008 del seguimiento de las acciones realizadas por la Fiscalía especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (Fevimtra) con relación al tema de trata de personas* (doc. 5) Cámara de Diputados. Documento inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2009b). *Reporte anual 2008 del seguimiento de las acciones realizadas por la fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas (Fevimtra) con relación al tema de trata de personas*, documento en cd, México: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009c) Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009d). Foro para prevenir, erradicar y sancionar la trata de personas. Cámara de Diputados. 23 de septiembre de 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Farah, M. (2009) *Quinta Visitaduría General. Informe de trabajo*, documento del Foro sobre trata de personas, realizado el 23 de septiembre de 2009, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.) *Programa contra la trata de personas*. Consulta en sitio web: www.cndh.org.mx/progate/progate.htm
- Departamento de Estado de EUA (2008). *Informe del Departamento de Estado sobre la Trata de Personas*. Traducción extraoficial de la sección concerniente a México. Consultado el 18 de septiembre de 2009 en: www.usembassy-mexico.gov/.../tratadepersonas.html
- Guzmán, F. (2009). La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género, en Rodolfo Casillas Coord. *La trata de personas en México. Situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, México: Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas. Consultado el 18 de septiembre de 2009 en: webwww1.umn.edu/humanrts/instree/Strafficking.html
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2007. Consulta en sitio web: www.diputados.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XVI y 2 Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y la igualdad de género* en Segundo Trimestre. Consultada el 12 de octubre de 2010 en el sitio web: www.shcp.gob.mx