

**ROSTROS DIVERSOS DE LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO:
SITUACIONES PRESENTES Y POTENCIALES DE LAS MUJERES,
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Coordinador: Rodolfo Casillas R.

Sadot Sánchez Carreño
María Rita Cornejo Espinoza
Gretchen Kuhner y Mónica Salazar Salazar
Flérida Guzmán Gallangos
Jorge Humberto Llanes Briceño

comisión de
equidad
y género 



México D.F., junio de 2009

*Rostros diversos de la trata de personas en México:
Situaciones presentes y potenciales de las mujeres,
niñas, niños y adolescentes.*

Septiembre de 2009

Derechos Reservados © LX Legislatura, H. Cámara de Diputados

Diseño de portada y fotografía: Enrique Beltrán Brozon

ISBN: 978-607-95100-8-4

ISBN 978-607951008-4



Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, bajo ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo de los propietarios de los derechos.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----|
| PRÓLOGO, <i>Maricela Contreras</i> | 9 |
| INTRODUCCIÓN, <i>Rodolfo Casillas R.</i> | 15 |
| 1. Análisis jurídico comparativo, <i>Ma. Rita Cornejo</i> | 33 |
| 1.1 Hacia la armonización de la legislación nacional del delito de trata de personas | 33 |
| 1.1.2 Conceptualización de la trata de personas en México | 33 |
| 1.1.3 Consideraciones finales | 47 |
| 1.2 El delito de trata de personas | 48 |
| 1.2.1 Definición legal de trata de personas | 52 |
| 1.2.2 Acciones para la comisión del delito de trata de personas | 55 |
| 1.2.3 Sujeto activo | 60 |
| 1.2.4. Sujeto activo servidor público | 64 |
| 1.2.5 Sujeto activo-persona moral | 65 |
| 1.2.6 Sujeto pasivo | 67 |
| 1.2.7 Medios para someter a cualquier persona a algún tipo de explotación | 76 |
| 1.2.8 Penalización del delito de trata de personas | 89 |
| 1.2.9 Tentativa del delito de trata de personas | 96 |
| 1.2.10 Reparación del daño | 97 |
| 1.2.11 Consideraciones finales | 101 |
| 1.3 La política criminal del Estado mexicano en materia de prevención y sanción de la trata de personas | 101 |
| 1.3.1 Consideraciones finales | 129 |
| 1.4 Protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas | 131 |
| 1.4.1. Consideraciones finales | 152 |
| 1.5 Conclusiones y recomendaciones de política pública | 152 |

d. Solicitar un protocolo de coordinación entre autoridades federales (Fevimtra, UIEDO, SSP, Cenapi, Unidad internacional de la PGR) para que las competencias y responsabilidades estén claras para evitar la duplicación de esfuerzos, el mal uso de recursos, y la revictimización de los sujetos de trata. El protocolo debería ser una base para la consideración de la asignación de presupuestos.

4. Coordinación entre las autoridades y las ONG:

a. Es indispensable que las autoridades trabajen con ONGs con capacidad para apoyar a las víctimas de trata de personas.

4. La política y el gasto para la trata de personas: una aproximación a la perspectiva de género

FLÉRIDA GUZMÁN GALLANGOS

4.1 Introducción

La trata de personas es un problema que adquirió importancia en la agenda internacional en los últimos años, y en México más recientemente. El informe sobre trata de personas en nuestro país de 2008¹¹⁹ reporta 20 000 niños víctimas de explotación comercial sexual, magnitud del problema subestimada, si se considera que entre las víctimas se encuentran mujeres y hombres en distinta etapa del ciclo de vida (infantes, adolescentes, adultos) como el mismo informe menciona. En dicho documento se afirma que las víctimas de trata provienen de localidades rurales y de otras naciones; se identifican como principales zonas de destino para explotación sexual: Acapulco, Cancún, Tijuana y Ciudad Juárez. También se menciona el engaño como medio de victimización, el ejercicio de la violencia como mecanismo de subordinación y explotación. Se tipifica a México como lugar de origen, tránsito y destino y por último, se señala la existencia de redes del crimen organizado que articulan y controlan este delito. Un estudio revela a la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas como lugar de origen, destino y sitio de paso de la trata de personas, particularmente de mujeres y niños.¹²⁰ Por su parte, los análisis sobre explotación sexual dan cuenta principalmente de los mecanismos de reclutamiento, explotación, funcionamiento y de los efectos en las víctimas y de las causas.

Un análisis tendiente a mejorar la política del gasto público dirigido a cualquier problema, considerado como asunto público, supone realizar un estudio que muestre las limitaciones y obstáculos que se presentan en el proceso de asignación del gasto público en el ejecutivo, de aprobación en el legislativo, de ejecución en las acciones públicas orientadas a atender el problema y sobre todo, evaluar la incidencia que éste tiene en el problema, con el fin último de proponer estrategias de gestión que permitan avanzar en los problemas presupuestales detectados y la solución del problema público que se atiende.

La revisión de literatura sobre el tema dio cuenta de la inexistencia de trabajos sobre el gasto público y trata de persona. Por otra parte, la exploración de información presupuestaria en los documentos públicos sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública reveló, como ha sucedido con otros temas,¹²¹ la falta de información sobre el gasto público para atender problemas específicos, en este caso, la trata de personas. Sin embargo,

¹¹⁹ Informe del Departamento de Estado sobre la trata de personas, 2008, p. 1.

¹²⁰ Cfr. Casillas, 2006.

¹²¹ Cooper Jennifer y Guzmán, Flérída. 2003, 2005.

la búsqueda de información en otras fuentes permitió identificar un gasto para la trata de personas dentro del denominado gasto etiquetado para mujeres.¹²²

Frente a este hallazgo surgió un primer cuestionamiento: ¿el gasto para trata de personas tiene enfoque de género? Responder a esta pregunta era aparentemente sencillo, sin embargo, si se considera la asignación de gasto como un proceso donde intervienen actores de distintos ámbitos y donde el monto de la asignación representa la valorización que los tomadores de decisión le están dando a un problema o tema dentro de la agenda pública, se está ante un proceso de desarrollo de políticas públicas, donde el enfoque de género ocupa un lugar primordial.

De acuerdo a Parsons (2007), un análisis de las políticas públicas plantea responder las siguientes preguntas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se implementan y evalúan las políticas públicas. Si este análisis se hace desde un enfoque de género, hay que considerar al género como categoría de análisis y desarrollar una metodología que responda a los planteamientos de este enfoque. Hablar de metodologías con enfoque de género es entrar a una discusión inconclusa.¹²³ En este trabajo no se tiene el propósito de revisar y analizar los debates al respecto, únicamente se propone problematizar la trata de personas a partir de la categoría género y hacer pasar las categorías y parámetros conceptuales del análisis de las políticas públicas por la mirada de género.¹²⁴

De acuerdo con Incháustegui y Ugalde (2007) la aplicación de la categoría de género en el análisis de las políticas públicas propone visualizar al menos tres dimensiones:

1. La inclusión de los problemas de género en la agenda pública. En este nivel es relevantes considerar no sólo cómo la definición del problema y la agenda pública interpreta y asimila la desigualdad por género, también analizar la influencia que tienen los distintos grupos de actores en el proceso.
2. El tipo de respuesta institucional a los problemas de género y los sesgos androcéntricos que condicionan la ejecución de las acciones previstas.
3. El impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas públicas y políticas gubernamentales.

Bajo este marco metodológico, se formularon las siguientes preguntas:

¿En la definición del problema de la trata de personas como problema internacional y asunto público nacional se consideró la desigualdad por género?, de ser así, ¿cómo se interpretó esta desigualdad por género?

¿El establecimiento de la agenda pública nacional e internacional se hizo con enfoque de género? Si la respuesta es afirmativa, ¿bajo qué enfoque de política de equidad de género se formuló?

¹²² El gasto etiquetado se identificó en el micrositio (página web) de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

¹²³ Al respecto consúltese Bartra, 2002.

¹²⁴ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2007, p. 20.

¿Cómo se desarrolló el proceso de definición del problema de la trata y construcción de la agenda pública en nuestro país? ¿Qué actores participaron y cuál fue su influencia dentro de este proceso para la incorporación o no del enfoque de género?

¿Qué respuesta institucional tuvo el gobierno a la desigualdad de género que subyace en el problema de la trata de personas?

¿Cómo se interpretó la desigualdad de género en la aplicación de las acciones propuestas?

¿Cuánto se asignó para la igualdad de género en la trata de personas, cuánto se ejerció y en qué se gastó?

Responder a estas preguntas planteó como objetivo general: realizar un análisis del proceso de desarrollo de la política y el gasto público dirigidos a la trata de personas desde un enfoque de género, y como objetivos específicos los que se mencionan a continuación:

§ Analizar el género como una desigualdad social que subyace en trata de personas.

§ Analizar la definición del problema de la trata de personas y el establecimiento de la agenda internacional desde una perspectiva de género, a partir de los enfoques de sistema sociojurídicos con que se ha abordado la prostitución y desde las estrategias de abordaje del tráfico de personas.

§ Analizar el proceso de definición del problema de la trata de personas y establecimiento de la agenda pública en nuestro país y la influencia de algunos de los actores participantes en la incorporación o no de la desigualdad de género, a partir de sus acciones.

§ Analizar la respuesta institucional a la desigualdad por género que subyace en la trata de personas a través de la revisión de las acciones públicas y de la asignación y ejercicio del gasto público, así como las interpretaciones que sobre la desigualdad de género se hicieron en este proceso de ejecución.

Es conveniente mencionar que en este trabajo se parte de la idea de que las políticas públicas no son acciones públicas acabadas. Por el contrario, son procesos complejos, dinámicos y deliberativos, dado que son acciones que el Estado elige atender como asunto público y que en este proceso participan diferentes actores y agentes que deliberan sobre la manera más apropiada de abordar el problema o tema en cuestión,¹²⁵ lo que posibilita su modificación.

Para el análisis desde el enfoque de género se considera como herramienta el modelo argumentativo, es decir, el análisis del lenguaje escrito que se utiliza en el proceso de desarrollo de las políticas públicas.¹²⁶ La toma de decisiones también está presente en todo el ciclo de las políticas públicas, sin embargo, en este trabajo no se desarrolla un enfoque en específico, ni constituye un mé-

¹²⁵ Cfr. Majone, Giandoménico, citado por Incháustegui y Ugalde, 2007, p. 23.

¹²⁶ Cfr. Majone Giandoménico. 2005.

todo que guíe el trabajo transversalmente dado que es un trabajo basado en documentos, lo que limita el desarrollo de este eje. Sólo se describe el proceso de toma o no de decisiones para valorar la importancia del tema dentro de la agenda pública.

Con relación a la respuesta del gobierno y aplicación se utiliza el método de prestación de bienes y servicios, lo que implica revisar los bienes y servicios que las instituciones gubernamentales están ofreciendo para atender la desigualdad de género que subyace en la trata de personas. Por último, para el análisis de la asignación y ejercicio del gasto sólo se analiza si su ejercicio se orienta a atender y solucionar la desigualdad de género y sus causas estructurales. En cada uno de los apartados se hace una breve descripción del abordaje.

El que este trabajo se realice con fuentes secundarias plantea una primera aproximación al análisis de la política y el gasto públicos para la trata de personas desde una perspectiva de género, por lo que futuras investigaciones conducirán a un mejor y mayor conocimiento sobre este tema.

La exposición se organiza en cinco apartados, en el primero se aborda en términos teóricos el género, la desigualdad de género que subyace en el problema de la trata de personas y los enfoques que han sustentado las políticas de equidad de género. En el segundo, la interpretación del problema de trata de personas en la agenda internacional, desde una perspectiva de género. En el tercer apartado se analiza el desarrollo del proceso de definición y construcción de la agenda pública en México. En el cuarto, la respuesta del gobierno y su aplicación, y en el quinto los avatares del gasto público designado a la trata desde la perspectiva de género.

4.2 Sobre el género y las políticas de equidad de género

El género ha sido definido y explicado de diversas maneras, lo que ha influido en las interpretaciones sobre la desigualdad de género y como consecuencia en el diseño de acciones públicas orientadas para atenderlas, con el fin de introducir en el debate que al respecto existe y de determinar la definición de género que se considerará en este trabajo este apartado tiene el propósito en primer término, de revisar las principales posturas en torno a la conceptualización del género y describir cómo se constituye en una categoría ordenadora de las estructuras sociales y explicativa de la desigualdad de género. En segundo término, se planteará la propuesta de abordaje de la trata de personas desde el enfoque de género a través del análisis de los distintos ejes de desigualdad que se interrelacionan en este problema social. Por último, se analizarán los distintos conceptos que sobre la desigualdad de género subyacen en los enfoques de las políticas de equidad de género para valorar sus alcances y las limitaciones en el logro de la igualdad de género.

4.2.1 El género, rasgos de diferenciación y relaciones de desigualdad

4.2.1.1 Las relaciones sociales de género

En el sistema social se desarrollan relaciones entre los individuos que implican distancias sociales¹²⁷ a partir de distintos rasgos de diferenciación como el sexo, la clase, la edad o generación, preferencia sexual, la nacionalidad, la etnia, el prestigio y la raza, por mencionar algunos, que los divide y coloca en distintas condiciones y posición en términos de dominación/opresión y desigualdad.

Con lo que respecta al rasgo de diferenciación sexo, algunos estudios¹²⁸ mencionan que teóricamente la primera distancia social entre mujeres y hombres es gestada por la probabilidad que los cuerpos de las mujeres en edades centrales (fértil) tienen de producir otros individuos, los cuerpos de los varones sólo pueden engendrar pero no gestarlos ni parirlos.¹²⁹ Esta distancia social surge dentro de la dimensión social de género, la que de acuerdo a De Barbieri (1996) es resultado de la existencia de cuerpos sexuados, los cuales tienen, tendrán o tuvieron la probabilidad de producir otros cuerpos.¹³⁰

Bajo este marco de relaciones entre cuerpos sexuados, el género es un principio de ordenamiento social que según De Barbieri (1996) ordena tres cuestiones principales¹³¹ y estructura la distancia social entre cuerpos sexuados:

1. La actividad reproductiva, diferencia fundamental entre los cuerpos de mujeres y hombres, centrada, como ya fue mencionado, en la probabilidad de que el cuerpo femenino produzca otro(s) cuerpo(s).
2. El acceso sexual a las mujeres y a partir de ahí, todo contacto corporal de varones y de mujeres, en las edades centrales (fértil) y más allá de ellas.¹³²

¹²⁷ El significado clásico de distancia social es el de actitud o sentimiento de separación entre personas o grupos, generalmente como consecuencia de pertenencia a estatus, etnias o castas que establecen diferencias en el modo en que un grupo percibe a otro mostrando tipos de aceptación de otras personas o grupos, en determinadas relaciones con connotaciones de discriminación y desigualdad. Podría argumentarse que la diferencia que define una distinción entre las personas, no conlleva necesariamente a relaciones conflictivas, sino relaciones armónicas, de alianza y colaboración, posición que no es considerada ni compartida por quien realiza este trabajo, dado que se parte del supuesto de la existencia de desigualdades, de relaciones jerárquicas, donde las relaciones de desigualdad, de poder, de dominación/subordinación, autoridad/obediencia, surgen de las distancias sociales que distinguen a los individuos.

¹²⁸ Cfr. De Barbieri, 1996, Castro, *et al.*, 1996.

¹²⁹ De Barbieri, 1996, p. 20.

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ Es importante mencionar que De Barbieri (1996) retoma la dimensión de reproducción y división social del trabajo de estudios desarrollados por separado, su aporte fue plantear que el género (las relaciones entre cuerpos sexuados), ordena las tres dimensiones. Los trabajos de investigación centrados en la familia y las relaciones de parentesco, así como los estudios de población y demografía ponen énfasis en la reproducción como ordenador social.

¹³² Si estamos hablando de que el género se refiere a las relaciones entre cuerpos sexuados, el género no sólo ordena el acceso al cuerpo de las mujeres para la reproducción, también el acceso

3. La capacidad del trabajo, que si bien no tiene que ver directamente con la actividad reproductiva y el acceso sexual,¹³³ si influye en los poderes de los cuerpos y el control que se tiene sobre ellos.¹³⁴

Siguiendo con esta autora, la preeminencia de una(s) u otra(s) dimensión(es) que ordena el género depende del contexto, de las tensiones fundamentales y de las definiciones y redefiniciones que sobre ellas se hagan en cada una de las sociedades, en un determinado momento histórico. Así, es probable que en determinadas condiciones históricas se centre el interés en la reproducción para el logro de una dinámica poblacional específica, por ejemplo, en algunas sociedades la modificación del tamaño de la población porque los ritmos de crecimiento son altos o porque hay zonas que se estiman están despobladas; en otras, la permanencia de razas, etnias o grupos poblacionales “puros”, sin mezclas de ningún tipo.

En otras sociedades o momentos históricos distintos, es posible que el énfasis se ponga en el intercambio intersexual, cuando existe el predominio de determinadas concepciones éticas y morales, de orden religioso o político. O que el acento se ponga en la división social del trabajo, por ejemplo, una división del trabajo que atribuye a las mujeres tareas para la producción de bienes y servicios que en su mayoría no pasan por el mercado y que están relacionadas con el mantenimiento y reproducción de la vida humana, dando un alto valor simbólico por la reproducción de otros seres, pero con un escaso o nulo valor económico.¹³⁵

Así, las sociedades en momentos históricos determinados construyen sus especificidades concretas de género, las que además también dependen de las correlaciones de fuerzas particulares. Si bien no hay estudios realizados bajo ese marco teórico conceptual, existen algunos estudios sobre las modificaciones de aspectos vinculados con las tres dimensiones. Giddens (1998), por ejemplo, da cuenta de las transformaciones en los valores sobre la sexualidad, el amor y el erotismo en los Estados Unidos durante poco más de dos décadas.¹³⁶

La situación y los cambios de las tres dimensiones en la sociedad mexicana no ha sido objeto de estudio, aunque la observación revela que los valores, las normas y las representaciones colectivas se han modificado, por lo que hipotéticamente se plantea que la importancia de la capacidad reproductiva ha disminuido en las últimas cuatro décadas, frente al intercambio sexual y la capacidad del trabajo cuando las mujeres comenzaron a incursionar en el mercado de trabajo y comenzaron a tener menor número de hijos, o a no tener.

a las relaciones corporales entre mujeres y entre hombres.

¹³³ Por ello, no constituye el núcleo duro del género.

¹³⁴ Cfr. De Barbieri, 1996.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Cfr. Giddens, 1998.

4.2.1.2 Las relaciones de desigualdad por género y por otras diferencias sociales

La distancia social a partir de la relación entre cuerpos sexuados constituye una relación social conflictiva. En palabras de Scott (2003), una relación del poder¹³⁷ que se genera por la probabilidad de imposición de uno de los actores sobre el otro, institucionalizándose los problemas de dominación/subordinación, en términos de autoridad y obediencia a partir de la legitimidad específica que produce la dimensión social de género. ¿Quién ejerce el control sobre los cuerpos?, ¿sobre quién o quiénes?, ¿mediante qué mecanismos? y ¿cuáles son las resistencias de los cuerpos? De Barbieri (1996) afirma que en teoría el poder único que las mujeres tienen, reside en la probabilidad de gestar, de parir, de dar vida a otros seres, de trascender la muerte individual de una mujer y un varón concretos y colectivamente, es decir, del grupo social al que pertenecen.¹³⁸ Sin embargo, como se señala en Castro *et. al.*, (1996), [con esa situación] se abre la posibilidad que sean agentes masculinos quienes padezcan la diferenciación. Tan sólo en esta eventualidad, imaginable pero del cual no tienen noticia alguna, serían los hombres quienes ocupasen la posición más desfavorable en este tipo de distancia social.¹³⁹

Al respecto, diversas investigaciones, estudios y observaciones directas dan cuenta de la dominación masculina y la subordinación femenina en distintas sociedades. Son los varones, padres-esposos-jefes de hogar-patronos o jercas-parejas-novios los que ejercen el poder. Una de las formas más visibles del ejercicio del poder es la violencia de distintos tipos: física, sexual, emocional y económica; y en diversos ámbitos: social, laboral, escolar, familiar¹⁴⁰ entre otros. También se han identificado situaciones donde las mujeres ejercen poder sobre otras mujeres y varones sobre otros hombres, por ejemplo, en la prostitución, las madrotas o proxenetas mujeres ejercen control sobre los cuerpos de las mujeres prostituidas que son explotadas,¹⁴¹ así como los proxenetas hombres sobre los niños y adolescentes varones. En las formas de residencia patrivrilocales se otorga a las suegras un enorme poder sobre las nueras;¹⁴² y en algunas comunidades indígenas, madres, suegras, abuelas, violentan a las hijas, nietas y nueras,¹⁴³ así como los abuelos y padres sobre los hijos. En el caso de las mujeres, generalmente, son adultas mayores que han concluido su ciclo reproductivo o están próximas a hacerlo quienes controlan el cuerpo, las actividades y relaciones de mujeres más jóvenes, por lo que las relaciones de dominación/subordinación se dan también entre mujeres. En el caso de los hombres, estudios sobre

¹³⁷ Cfr. Scott, 2003.

¹³⁸ Cfr. De Barbieri, 1996.

¹³⁹ Castro, *et. al.*, 1996, p. 36.

¹⁴⁰ Falcón, 2004; Cooper, 2001.

¹⁴¹ Penagos, 2008.

¹⁴² De Barbieri, *et. al.*, 1981; Aranda 1989; González e Iracheta, 1987; D'Aubeterre 1995; Lazos, 1995.

¹⁴³ Moreno, *et al.*, 2003.

trata y prostitución revelan relaciones jerárquicas basadas en el control de los cuerpos de adultos y adultos mayores sobre jóvenes y niños. Así, las relaciones que se rigen por el género no sólo se dan entre varones y mujeres, también entre las mujeres y entre los hombres.

Las mujeres y hombres no son un conjunto homogéneo, están diferenciadas por clase, raza, edad (generación), nacionalidad, etcétera. Junto con la distancia social por género existen otras distancias que plantean distintos tipos de conflictos, de relaciones de dominación/opresión y de desigualdades. En este sentido se tiene un escenario social donde coexisten distancias y relaciones de dominación/subordinación propias del género y las que son producto de otras diferencias sociales. Por ejemplo, las mujeres y hombres que son empleados tienen una distancia social frente a los individuos (mujeres y varones) que se apropian del producto del trabajo y por ello un conflicto de clase. Sin embargo, también entre las mujeres y los hombres empleados existe una distancia social y relaciones de dominación subordinación por género, al igual que entre las mujeres y hombres que se apropian del producto del trabajo.

Frente a un escenario de distintas distancias sociales, surge la disyuntiva de cómo abordar e interpretar estas diversas relaciones de dominación/opresión a partir del género. De Barbieri señala que si el género es una dimensión específica de la desigualdad social y constituye un sistema, es necesario encontrar dentro de él heterogeneidades y una dinámica propia,¹⁴⁴ lo que significa identificar las distancias sociales y las relaciones de dominación/subordinación que son propias del género y de otras diferencias sociales como articuladas al género, lo que propone dar cuenta no sólo de las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, también entre la mujeres y entre los hombres.

Dentro del sistema del género las heterogeneidades y distancias surgen a partir de la existencia de elementos reales en los cuerpos, tanto de las mujeres como de los hombres que marcan distinciones entre mujeres y entre hombres. Por ejemplo, los valores, las normas, las representaciones colectivas y las prácticas sociales no son las mismas para las mujeres premenarcas que para las menarcas o las que ya dejaron de menstruar, tampoco para las que se han embarazado o las que han parido, las que no han concebido, las que son "vírgenes". Estas diferencias marcan distancias sociales entre ellas, algunas de las cuales pueden traducirse en relaciones de dominación/subordinación. Esta misma situación puede presentarse entre los hombres por las diferencias corporales entre ellos.

4.2.2 Las relaciones sociales de género y la trata de personas

La trata de personas, en términos generales, se refiere a la venta de seres humanos para su explotación y para la extracción de órganos. En este fenómeno se identifica un conflicto social, producto de una distancia social y relación de dominación/subordinación entre los que ejercen la trata y los que son objeto

¹⁴⁴ De Barbieri, 1996, p. 21

de ésta, estrechamente vinculada con la desigualdad de clase, en la parte económica, pero con diferencias sustanciales en lo social y político.

Adicionalmente se identifican individuos de diferentes nacionalidades y edades (generación), diferenciados por sexo, clase, raza y por su pertenencia étnica, entre otros, lo que propone una interrelación de distancias sociales, relaciones de dominación/subordinación y conflictos sociales de diversa índole. Frente a este escenario, surge una pregunta ¿cómo abordar esta interrelación de relaciones de desigualdad? La propuesta es considerar el enfoque de género, porque independientemente de que sea éste el propósito de este estudio, las relaciones de género permean todas las relaciones sociales lo que no sucede con otros ejes de distancia, como la clase, la pertenencia étnica y la nacionalidad, por mencionar algunos otros.

El análisis del enfoque de género, en la práctica, no implica necesariamente considerar el género como un ordenamiento social, tal como se ha venido planteando en este trabajo. Existen estudios que se han hecho bajo una postura individualista, lo que tiene un impacto no sólo en términos de conceptualización del género, sino también, para el diseño de políticas públicas.

Bajo una perspectiva individualista, el género es considerado como un atributo de individuos: es sexo, identidad individual o sexual, papeles o roles. En este sentido, el género son los sentimientos, actitudes, representaciones subjetivas y auto representaciones del sujeto sobre sí mismo y el/la otra, bajo dos modelos universales construidos a partir del sexo: el modelo femenino y masculino.¹⁴⁵ Los papeles o roles se atribuyen a partir de la división social del trabajo, el trabajo que desarrollan los hombres y los que realizan las mujeres.¹⁴⁶

Esta postura se asume, principalmente, en la psicología, que en el género se articulan tres instancias básicas:

1. La asignación (rotulación, atribución) de género;
2. La identidad de género; y
3. El papel del género o rol de género¹⁴⁷

La asignación se realiza en el momento en que nace el bebé. A partir de la apariencia externa de sus genitales¹⁴⁸ lo comienzan a tratar como niña o como niño, se le asigna un nombre y se le compran juguetes y ropa "de acuerdo a su sexo". La identidad de género se adquiere más o menos a la misma edad en que el infante adquiere el lenguaje, sin que todavía distinga la diferencia anatómica entre los sexos. Comienza a estructurar su experiencia vital, a identificarse con sentimientos o actitudes de niño o de niña, a comportarse y jugar como niña o

¹⁴⁵ Cfr. De Barbieri, 1996.

¹⁴⁶ La división social del trabajo es una categoría relacional, que alude a relaciones entre mujeres y hombres y que de hecho, en la teoría funcionalista, es la puerta de entrada para el estudio de la estructura social, la que, sin embargo, al ser considerada como resultado de atributos individuales, prescinden de las categorías sociales que le dan sentido como categoría relacional.

¹⁴⁷ Lamas, Marta, 2006, p. 113.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

niño, por la existencia de símbolos de género en el entorno que lo rodea. Una vez que el niño ha asumido su pertenencia al grupo masculino o la niña al grupo femenino, se dice que ha adquirido su identidad de género, identidad que se convierte en tamiz por el que pasan todas sus experiencias. Es usual ver a niños rechazar algún juguete o tipo de rol porque es del género contrario o aceptar sin cuestionar ciertas tareas porque son propias de su género.¹⁴⁹

El papel o rol de género se forma con el conjunto de normas y prescripciones que dictan la sociedad y la cultura sobre el comportamiento femenino y masculino. Aunque hay variantes de acuerdo con la cultura, la clase social, el grupo étnico y hasta el nivel generacional de las personas, se puede sostener una división básica que corresponde a la división sexual del trabajo más primitiva: las mujeres paren a los hijos, por lo tanto, los cuidan. Así, lo femenino es lo maternal, lo doméstico, contrapuesto con lo masculino como lo público. La dicotomía masculino-femenina, con sus variantes culturales establece estereotipos, las más de las veces rígidos que condicionan los papeles y limitan las potencialidades humanas de las personas al estimular o reprimir los comportamientos en función de sus adecuaciones al género.¹⁵⁰

De esta manera, el género como identidad individual alude al proceso de formación de la personalidad de los individuos. Dependiendo del sexo, sus roles sociales están vinculados a su sexo y como consecuencia a su identidad individual y social. Por ejemplo, las mujeres tienen la capacidad de parir hijos, por ello son maternas, cuidan a los hijos, se quedan en el hogar y muchas de quienes se emplean en el trabajo extradoméstico lo hacen como maestras; en contraste los varones no paren hijos, son los proveedores de la familia, trabajan mayoritariamente fuera del hogar y lo hacen en actividades relacionadas con lo masculino. En este sentido, el carácter relacional es dicotómico, que se da a partir de la conformación de la mujer frente al varón y viceversa. De acuerdo a De Barbieri, la principal insuficiencia de esta visión es que no se consideran elementos sociales fundamentales que ocurren fuera de los individuos como las pautas normativas, representaciones colectivas, valores y prácticas sociales.

En esta postura la desigualdad se plantea como una oposición binaria, dicotómica: femenino/masculino, hombre/mujer. De ahí que el género se use como sustituto de mujer, como estudios que incluyen también a los hombres, y en un último caso, tratando de darle una connotación social, refiriéndose a las relaciones sociales entre sexos con el fin de darle a las diferencias atribuidas a hombres y mujeres y a los roles asignados a unos y otras el carácter de socialmente construido.¹⁵¹

La crítica fundamental que se hace a esta postura de atributos individuales y oposición binaria universal es su ahistoricidad al considerarla como fija y permanente¹⁵² que se autorreproduce al margen de otros procesos sociales.¹⁵³

¹⁴⁹ Cfr. Lamas, 2006.

¹⁵⁰ Lamas, 2006, p. 114.

¹⁵¹ Cfr. Riquer, s/f.

¹⁵² Cfr. Scott, 2003.

¹⁵³ Riquer, s/f. p. 5.

El abordaje de la trata de personas desde esta postura corre el riesgo de identificar la dominación masculina/subordinación femenina a partir de atributos individuales de las mujeres y los hombres. Bajo esta definición de género los estudios se dirigirían a dar cuenta de los perfiles sociodemográficos de quienes son sujetos de trata y quienes la ejercen, por ejemplo, datos sobre la edad, lugares de residencia y destino, nacionalidad, niveles de ingreso, sexo, el número de quienes son sujetos de trata y explotados en el mercado sexual y en el de bienes o prestación de servicios, el estado conyugal y la escolaridad, entre otros. Así como de otros aspectos vinculados con la conducta de los individuos, si los hombres son agresivos, temerarios, corruptos, "malos", autoritarios, si tienen adicciones, si las mujeres, particularmente las que son explotadas en el mercado sexual, eligen y aceptan las formas de explotación, si las mujeres, niñas y niños fueron abusados sexualmente, por mencionar algunas. A partir de estos datos se buscan relaciones causales, lo que si bien son importantes, no significa necesariamente aportar explicaciones de por qué socialmente se está presentando el problema al no incorporar variables de la estructura social. En este sentido, las acciones públicas se orientarán a atender los problemas de los individuos por sus atributos y no por sus causas estructurales.

El otro camino es el de pensar el problema de la trata de personas desde una perspectiva sociológica holística e histórica,¹⁵⁴ tal y como se ha venido planteando en este trabajo, considerando el género como un ordenamiento social. Aún cuando existen diferentes definiciones del ordenamiento social de género,¹⁵⁵ aquí se define como el proceso donde se desarrollan relaciones sociales basadas en los símbolos, valores, normas, representaciones colectivas, que sobre la diferencia de los cuerpos sexuados en diferentes etapas del ciclo de vida, se han construido socialmente e institucionalizado en prácticas sociales, en un tiempo y espacio determinado. De esta manera cada sociedad y cultura construye un ordenamiento social sobre el que los individuos encuentran y reelaboran sus vidas concretas.¹⁵⁶

Con relación a los símbolos y valores, María y Eva, por ejemplo, aparecen culturalmente como símbolos de la mujer en la tradición cristiana occidental, pero también como mitos de luz y oscuridad, de purificación y contaminación, inocencia y corrupción.¹⁵⁷ En forma similar la madre-esposa y la prostituta, simbólicamente aparecen como la mujer buena y la mala mujer, la procreadora y la tentadora, la recatada y la provocadora, la que reprime el deseo y erotismo y la que exalta el deseo y erotismo.

Un ejemplo más es la mujer que nace para dar vida, para dar luz, para traer hijos al mundo, los hijos se tienen con sangre y dolor. Los hombres, por el contrario, son viriles, quienes desean, quienes pueden tener a las mujeres que quieran, polígamos en la práctica de su sexualidad. Sólo son malos si la

¹⁵⁴ Cfr. De Barbieri, 1996.

¹⁵⁵ De Barbieri 1996; Inchaústegui, 2005 y 2007; Riquer, s/f; Scott, 2003.

¹⁵⁶ Cfr. De Barbieri 1996

¹⁵⁷ *Ibidem*.

ejercen con niños, pero no lo son si la practican con las mujeres. En las culturas occidentales, por ejemplo en México, es más hombre quien tiene más mujeres.

Con relación a la norma, normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos. Estos conceptos se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas y unívocamente el significado de varón y mujer.¹⁵⁸ Estos conceptos sirven para establecer la manera en que se interpretan los símbolos y como se codifican las acciones y características de cada individuo.¹⁵⁹ El ejemplo que menciona Scott es la ideología victoriana sobre la domesticidad. Uno más ilustrativo es la interpretación de las mujeres prostitutas en las culturas judeo-cristianas. Las prostitutas son sólo cuerpo erótico, se las ubica como una desviación frente a la mujer verdadera a la madre-esposa. En esta organización de la sociedad y en esta visión del mundo, las prostitutas pertenecen a otro espacio, a la dimensión del pecado, a lo diabólico, al mal condenado y codiciado. La llave para pertenecer a él es su sexo erótico que las aparta del bien, de las buenas mujeres y de la divinidad; es decir, de las normas positivas del poder y las acerca a los hombres.¹⁶⁰

De esta manera, la prostituta es la mujer social y culturalmente estructurada en torno a su cuerpo erótico, en torno a la transgresión. Ideológica y simbólicamente, en ese cuerpo no existe la maternidad [...]. Se escinde la sexualidad femenina entre el erotismo y procreación, entre erotismo y maternidad. Es la sexualidad prohibida, las prostitutas que son madres, viven la maternidad desde el mal y el pecado.

En la cosmovisión marcada por la bipolaridad antagónica entre el bien y el mal, la sexualidad es mala y aunque todas las mujeres la realicen, sólo las prostitutas la encarnan y la simbolizan, de ahí su maldad intrínseca. Simbolizar la sexualidad genérica sólo en unas permite exonerar a la madre-esposa y en ese acto simbólico, purificarla.¹⁶¹

En las organizaciones sociales, donde el símbolo de mujer es sinónimo de madre, la mujer nace como tal para la sociedad y para el Estado, en particular para la familia y el cónyuge (existente o ausente) y para ella misma.¹⁶²

Las niñas y las mujeres núbiles son mujeres en proceso [...]. Su transformación se logra de manera positiva a través del proceso de su desarrollo como mujer, más la acción externa y todopoderosa del otro; del hombre mediante la concepción (la embarazó, la hizo mujer) y del hijo.¹⁶³

Estas representaciones abundan no solamente en fuentes antiguas o históricas como los mitos religiosos, los cuentos de hadas y la literatura antigua, sino también se repiten una vez tras otra por los medios de comunicación, el arte, la pedagogía y el folclor contemporáneo. Más que nada, es el comporta-

miento o reputación sexual que determina con cuál arquetipo será asociada una mujer. Es ahí donde operan.

En el elemento referido a las instituciones y organizaciones sociales, Scott propone incluir no sólo a las familias sino también al mercado de trabajo, a la educación y a la política.¹⁶⁴

De Barbieri (1996), dentro de una postura holística, señala que el género ordena tres dimensiones: a) la reproducción; b) el acceso a los cuerpos de las mujeres, para lograr la reproducción y a partir de ello las relaciones corporales entre mujeres y hombres; y c) la capacidad de trabajo. Este ordenamiento marca distancias sociales y relaciones de dominación/subordinación en el sistema social.

Desde el enfoque estructuralista, Incháustegui y Ugalde (2005 y 2007) argumentan que, en términos generales, en las sociedades capitalistas modernas hay tres grandes estructuras sociales¹⁶⁵ que norman las relaciones e intercambios entre las personas y que tienen un papel fundamental en el establecimiento de orden social de género:¹⁶⁶

1. La división sexual del trabajo/mercado de trabajo.
2. La organización de la intimidad y el orden familiar.
3. La organización de la ciudadanía y el orden estatal.

El mercado de trabajo, el que está organizado por la división sexual del trabajo. Esta estructura establece valores, normas e instituciones que organizan y regulan la división social del trabajo social entre las mujeres y los hombres.¹⁶⁷ La división sexual del trabajo también organiza la distribución del trabajo entre el ámbito productivo (bienes y servicios) y el ámbito doméstico (reproductivo), así como dentro de estos dos ámbitos, los trabajos que desarrollan las mujeres y los que desarrollan los hombres.

Las familias (la organización de la intimidad y el orden familiar). Esta estructura se inscribe bajo las normas, los valores e instituciones que regulan la sexualidad de los cuerpos, en tanto fuente de la reproducción, la vida privada y las relaciones con la descendencia (hijos e hijas) considerada por Foucault (1983) como el *quid pro quo* de orden familiar burgués basado en la transmisión de la propiedad y de la herencia. Así, la organización de la intimidad se construye a partir del orden binario en la sexualidad: la heterosexualidad como pauta única de las relaciones entre los individuos, mientras la sexualidad femenina invisibilizada se comprende como complementaria, pasiva y dependiente también de la sexualidad masculina. Como señala Therborn (2004) la familia está suspendida entre el sexo y el poder, en tanto

¹⁵⁸ Scott, 2006, p. 289.

¹⁵⁹ Rivera, Cecilia, 2008; p. 2.

¹⁶⁰ Lagarde, 2006, p. 568.

¹⁶¹ Lagarde, 2006, p. 568.

¹⁶² Lagarde, Marcela. 2006, Pág. 386.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Scott, Joan, 2006, p. 290.

¹⁶⁵ Incháustegui y Ugalde mencionan que esta distinción se retomó de Bustelo, María; Emanuela Lombardo, Raquel Platero y Elin Peterson, 2003.

¹⁶⁶ Incháustegui y Ugalde, 2005, p. 16 y 2007a.

¹⁶⁷ Incháustegui y Ugalde, 2007a, p. 16.

es la estructura en la que se encuentran la fuerza biológica de la sexualidad y la reproducción humana, con las exigencias sociales que la comunidad o la sociedad le imponen a la familia, a la comunidad y a cada uno de sus miembros en lo particular. En este ámbito el género está normado por las reglas de la filiación, las leyes civiles del matrimonio, el divorcio, la herencia, las leyes, normas y prácticas que regulan las elecciones de las mujeres ante la reproducción. Las leyes, normas y prácticas en relación a las obligaciones y derechos de la maternidad y la paternidad.¹⁶⁸

La ciudadanía (la organización de la ciudadanía y el orden estatal). Esta estructura se inscribe bajo las normas, valores e instituciones que regulan el ejercicio de los derechos ciudadanos, marcados por el sexismo de unos derechos prefigurados en su origen para los hombres-ciudadano-trabajador. Esta organización establece también jerarquías entre hombres y mujeres en cuanto al contenido y disfrute de los derechos civiles, políticos y sociales que se traduce en un régimen de género donde no está representado el interés de la mujer respecto a los asuntos públicos, ni respecto al orden privado. Como resultado, no hay una ciudadanía plena para las mujeres debido a las limitaciones relativas a su participación activa y a la representación de intereses en las instituciones del Estado, como al interior de las familias. El régimen social de género en este ámbito está regulado por los derechos y la medida en la cual los derechos humanos de las mujeres establecidos por las convenciones e instrumentos internacionales se incorporan en la letra y en las prácticas jurídicas. Derecho a la salud sexual y reproductiva, derecho a la reproducción elegida, derecho a una vida libre de violencia, derecho a la propiedad y al trato igual en cuanto a remuneración y acceso a puestos; paridad en los órganos estatales, etcétera, son algunos de los ejes nodales en materia de los derechos que reflejan el estatus de las mujeres en el orden público.¹⁶⁹

También es importante considerar garantías de acceso a estos derechos prevista por el Estado a través de sus políticas públicas y las normas que definen las políticas de administración y promoción de los recursos humanos en las propias organizaciones públicas, así como los requisitos y supuestos de género que ordenan el acceso a los servicios públicos provistos por el Estado.¹⁷⁰

De acuerdo con Incháustegui y Ugalde, estas tres estructuras están interrelacionadas de ahí que el orden social de las relaciones de género se constituya por todas y no sólo por una.¹⁷¹ En este sentido, la forma como se construyen y representen socialmente las distancias y las relaciones de dominación/subordinación en cada una de ellas tendrá un efecto en la otra estructura (ver diagrama 1).

Es conveniente mencionar que aún cuando las explicaciones sobre la forma como las tres estructuras ordenan las relaciones sociales de género, se realizan considerando la forma binaria mujeres/hombres, las autoras tienen

¹⁶⁸ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2007.

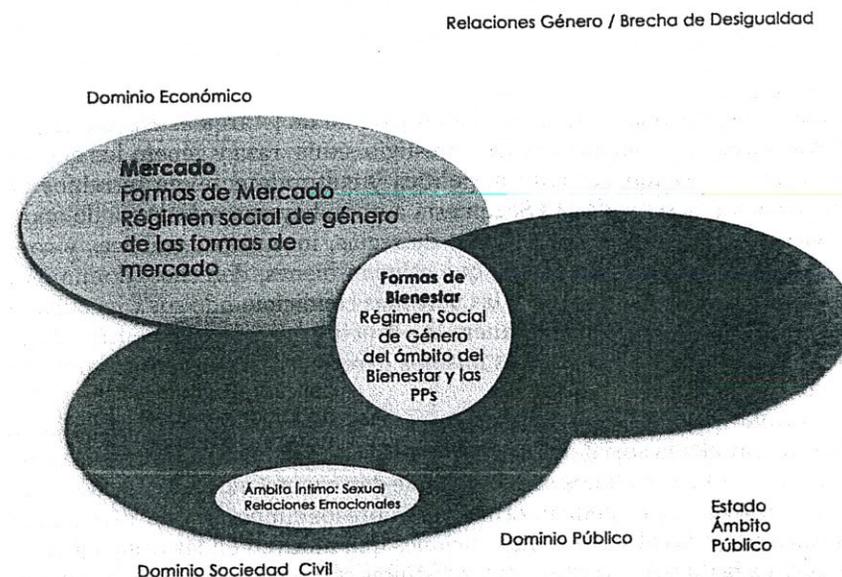
¹⁶⁹ Incháustegui y Ugalde, 2007

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ Incháustegui y Ugalde, 2005.

como premisa que las relaciones de género implican relaciones entre mujeres y hombres, entre mujeres y mujeres y entre hombres, respecto a derechos, deberes, oportunidades, recursos y decisiones. Así también que las relaciones de género no se producen de forma aislada sino siempre como una dimensión articulada con otras variables de diferenciación y desigualdad social como la clase, la edad, la preferencia sexual, la etnia, la religión, y que se expresan en las tres esferas mencionadas. Que varían de acuerdo a la cultura específica y a la generación y por último, que están en continuo cambio y que transitan en diversas formas de acuerdo a determinantes específicos de cada lugar y contexto.¹⁷²

Diagrama 1



Fuente: Incháustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, 2005, p. 20.

En ambas definiciones se considera el género como una dimensión social donde se desarrollan relaciones sociales basadas en la diferencia sexual que conllevan relaciones de desigualdad, que están a la par de otras relaciones de

¹⁷² Incháustegui y Ugalde, 2007a, p. 20.

desigualdad social y que es una categoría histórica. El análisis de la trata de personas bajo este marco propone estudiarla como un problema social complejo, donde se reconoce que si bien los atributos individuales deben considerarse, las explicaciones a las relaciones de dominación/subordinación y desigualdad deben buscarse en los elementos que estructuran el sistema social.

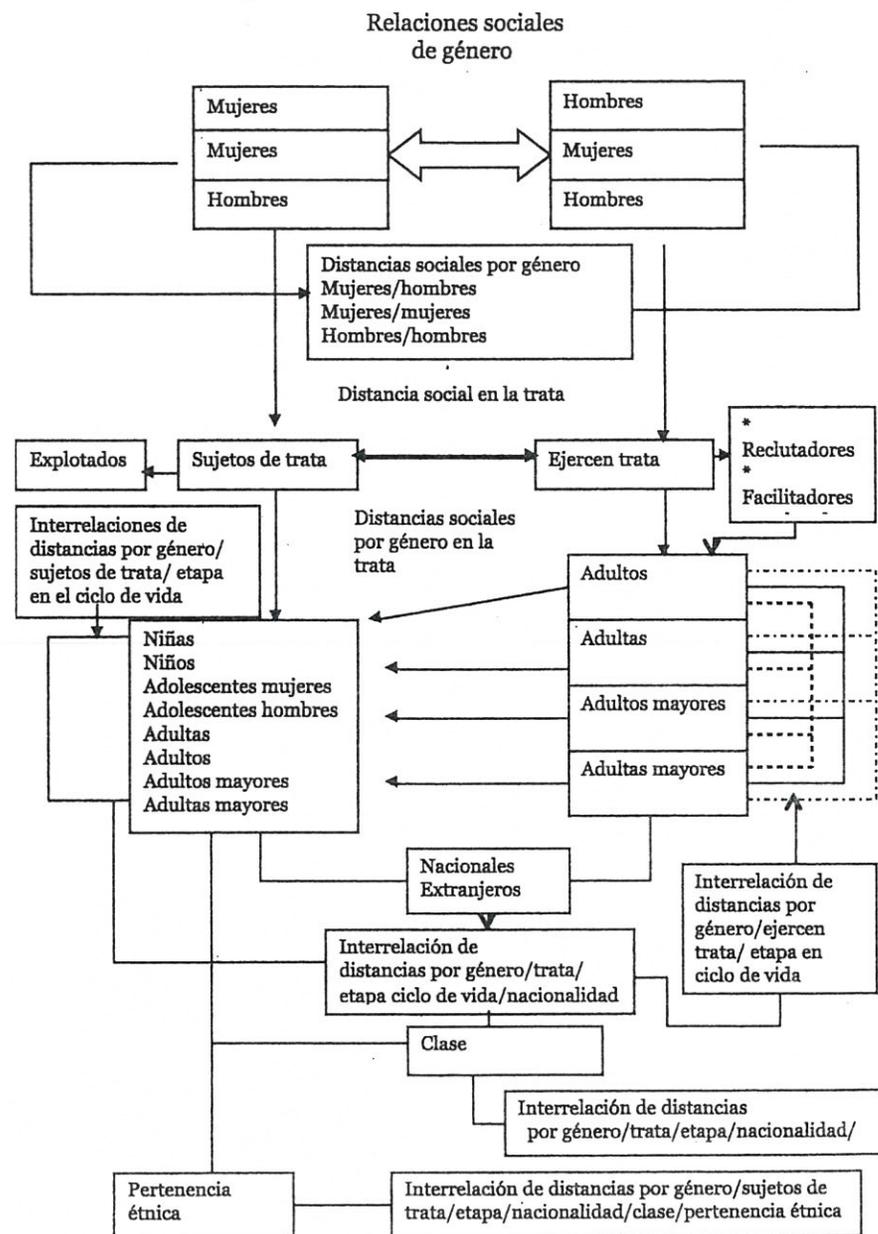
4.2.2.1 La interrelación de las relaciones de desigualdad social

En De Barbieri (1996) se hace énfasis en que son los valores, normas, representaciones colectivas e instituciones sobre los cuerpos sexuados en diferentes etapas del ciclo de vida, los que ordenan las prácticas sociales de dominación/subordinación, entre mujeres y hombres, entre mujeres y mujeres y entre hombres con hombres. Y aunque menciona que entre las mujeres y hombres hay otros rasgos de diferenciación que determinan distancias sociales y relaciones de desigualdad, productos de otros conflictos sociales, no explica cómo se da este proceso.

Por su parte, Incháustegui (2007) afirma que la estructura social está configurada por instituciones, reglas y recursos que asignan condiciones y posiciones a las personas, estableciendo un sistema de jerarquías en función de diversos ejes de desigualdad: clase, prestigio, etnia, raza y género los que dividen a la población económica, política y culturalmente, en términos de dominación y desigualdad.¹⁷³ Según esta autora, hay una estructura de oportunidades que se refiere al conjunto de reglas, incentivos, prácticas y concepciones formales e informales, que asignan bienes, derechos, dominios y oportunidades reales distintas a las personas condicionando sus capacidades y funcionamientos.¹⁷⁴ De esta manera la estructura social se encuentra dividida por estratos que no tienen los mismos derechos, deberes, oportunidades, recursos y decisiones.

La trata de personas es un tema que no se ha analizado a profundidad como un problema social donde la dimensión social de género constituya un eje central. No hay estudios suficientes que den cuenta, aunque en la observación directa se tenga alguna información, sobre los símbolos, valores, normas, representaciones colectivas e instituciones que influyen en las desigualdades basadas en la diferencia sexual en las distintas etapas del ciclo de vida; tampoco sobre las formas o mecanismos de control sobre los cuerpos sexuados y por ende sobre las relaciones de desigualdad con respecto a los derechos, deberes, oportunidades, recursos y decisiones.

Diagrama 2
Distancias sociales en la trata de personas



¹⁷³ Incháustegui, 2007, diapositiva 11

¹⁷⁴ Incháustegui, 2007, diapositiva 12.

A partir del marco teórico y de la información disponible, se construyó un esquema con las principales distancias sociales resultantes de los principales rasgos de diferenciación (diagrama 2) de las cuales pueden desprenderse situaciones de relaciones de dominación/subordinación; no obstante, constituye una propuesta para identificar las distintas relaciones de desigualdad que se presentan en la trata de personas y responder con investigaciones a las siguientes preguntas ¿cómo se han generado esas desigualdades? y ¿qué tipo de desigualdad es la que tiene mayor peso en un caso específico?

4.2.3 Las ideas sobre la desigualdad de género y las políticas de equidad de género

Ante las relaciones de desigualdad por género, el movimiento feminista primero y el denominado de las mujeres después, han demandado a lo largo de varias décadas relaciones igualitarias. Las políticas de equidad de género han sido la respuesta del Estado, las que han sido formuladas bajo distintos enfoques, vinculados con conceptos como la igualdad, la no discriminación y la equidad.

Las políticas públicas vistas desde los lentes del género, en términos generales, se pueden clasificarlas en dos tipos:

1. Sin enfoque de género.
2. Las que lo incluyen, denominadas políticas de equidad de género.¹⁷⁵

Dentro del primer grupo se identifican las clasificadas como políticas “neutrales al género” y las que se dirigen a las mujeres pero no a impulsar relaciones igualitarias por género.

Las políticas “neutrales al género” son aquellas que textualmente plantean que benefician por igual a la población, sin identificar las diferentes condiciones y posición de mujeres y hombres con distintos rasgos de diferenciación, por ejemplo, acciones públicas para controlar los procesos migratorios, las que al no considerar las relaciones desiguales de género, las dejan sin cambios o las reproducen.

Las políticas dirigidas a las mujeres o a un grupo de ellas pero que no se orientan a atender y/o solucionar problemas de desigualdad de género, son aquellas que se diseñan y aplican considerando los símbolos, valores y representaciones colectivas tradicionales de las mujeres, como por ejemplo, la maternidad como vocación natural de las mujeres. Por ello, responsables del cuidado de la familia y su deber ser hacia sus integrantes, elementos generadores de una relación desigual frente a los hombres, orientándose a la reproducción de las relaciones de desigualdad de género.

Este tipo de políticas generalmente están formuladas bajo la modalidad de bienestar en el desarrollo, por ejemplo, los proyectos productivos para mu-

¹⁷⁵ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2005.

eres de ganado de traspatio que tienen como fin mejorar las condiciones de vida de la familia. No tienen perspectiva de género, en primer término, porque están destinados a mejorar el nivel de vida de la familia y no a atender una necesidad específica de igualdad de género de las mujeres; y en segundo, porque el proyecto retoma la valorización social de las mujeres para el desarrollo de la acción pública, reproduciendo con ello la desigualdad por género existente.

Dentro de las políticas de equidad de género se identifican tres principales enfoques: igualdad de trato, igualdad de oportunidades y transversalidad, las que tienen de fondo una idea y concepto sobre desigualdad de género. Pero primero hay que revisar son las políticas de equidad.

Las políticas de equidad son estrategias para corregir los desequilibrios existentes entre las personas, en razón de su pertenencia a grupos discriminados por razones de sexo, pertenencia étnica, religión y preferencia sexual.¹⁷⁶

Las políticas de equidad de género están dirigidas a contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la diferencia sexual. Tienen por finalidad fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres para evitar que las desventajas ligadas al hecho de ser mujer, que se generan desde el ámbito de la familia, se extiendan, amplíen o perpetúen a otras esferas como: la educación, el ingreso, los derechos, los cargos profesionales, el poder político, el prestigio y los reconocimientos.¹⁷⁷

De acuerdo con Incháustegui y Ugalde (2005) las primeras acciones en favor de la equidad surgen en los años sesenta. El principio que las rigió parte del reconocimiento de las diferencias y restricciones de partida entre ciertos grupos o personas que impiden que éstos puedan gozar plenamente de sus derechos y aprovechar las oportunidades que se les ofrecen. Estas acciones reconocen que si bien ninguna intervención pública puede garantizar que todas las personas obtengan idéntico resultado en términos de justicia y de bienestar, es moralmente injustificable que diferencias de origen, sexo, clase, preferencia sexual, raza o religión, cierren de entrada, oportunidades o capacidades y terminen vulnerando los derechos de unas personas, en comparación con otras.¹⁷⁸

La base fundamental de la equidad es el estatus de ciudadanía. El foco de las políticas de equidad lo integran aquellos subconjuntos de personas que en razón del sexo, el color, la raza, el ingreso o aún la combinación de todos estos elementos se ven excluidos de diversos bienes y oportunidades y bajo una perspectiva de los derechos humanos del cumplimiento de éstos. Tienen el objetivo de asegurar determinada distribución de aquellos bienes y oportunidades no accesibles para grupos específicos de individuos.¹⁷⁹

En relación al género, teóricamente las políticas de equidad se orientan a eliminar todas las formas de discriminación por causa de la diferencia sexual y promover la igualdad social entre mujeres y hombres, así como entre mujeres y entre hombres, distinguidos por otros rasgos de diferenciación. Sin

¹⁷⁶ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2005.

¹⁷⁷ Incháustegui y Ugalde, 2005.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

embargo, el diseño y la ejecución han dependido, en gran medida, de cómo el movimiento feminista ha conceptualizado y problematizado la desigualdad de género y cómo los servidores públicos la han interpretado.

Las primeras políticas de equidad de género se pusieron en marcha a principios del siglo xx. Sin embargo, no fue sino hasta los años setenta de ese siglo que cobraron importancia en la agenda de los gobiernos, consolidándose como un proceso continuo a mediados de la década de los noventa, después de que los distintos gobiernos de los países participantes en la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Entre ellos México, firmaron y se comprometieron a cumplir con los acuerdos y lo establecido en el Programa de Acción resultantes de dicha conferencia realizada en Pekín, China, en el año de 1995.

Sin el afán de hacer un abordaje evolucionista de los enfoques de las políticas de equidad, sino considerando su construcción como un proceso histórico donde el movimiento y demandas de las mujeres cumplen un papel importante, a continuación se describen cada uno de ellos.

4.2.3.1 El enfoque de la igualdad de trato

Las demandas de las mujeres por el derecho al voto y a la no discriminación, a la educación y al trabajo contextualizan la formulación de las políticas de igualdad de trato. El concepto de desigualdad de género que subyace a estas demandas es el de discriminación hacia las mujeres.

La interpretación de esta desigualdad por parte de los gobiernos y del principal organismo internacional de esa época,¹⁸⁰ fue el de desigualdad de las mujeres frente a la ley. De ahí la propuesta de incorporar el principio de igualdad *de jure* (nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todos) en los sistemas legales y en los principios rectores del sistema internacional de Naciones Unidas. Las acciones públicas, como consecuencia, se orientaron a la modificación de los marcos legales, expresados con un lenguaje androcéntrico y con una aparente neutralidad al género, para otorgar un trato igual a las mujeres en materia de derechos civiles (derecho a la educación, al trabajo) y políticos (derecho al voto). En México, la acción más relevante de igualdad de trato se realiza con la modificación al artículo 4º de la Constitución política en 1974. Más recientemente, en las reglas de operación de algunos programas sociales se plantea una igualdad de trato para las mujeres al considerarlas como posibles beneficiarias siempre y cuando cumplan con los requisitos que se les solicita.

Es evidente que la conceptualización y operacionalización de la desigualdad de género se sustenta en la idea de discriminación sexual, identificada como un rasgo de diferenciación que implica desigualdad, sin cuestionar por

¹⁸⁰ La definición de acciones específicas en los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas supone la formulación de una agenda internacional, la que en mayor o menor medida va a tener una influencia importante en las agendas de los gobiernos nacionales, de ahí, la relevancia de la definición de las agendas en este tipo de organismos.

qué se daba la discriminación. Situación comprensible si se considera que en términos teóricos, no se desarrollaba aún un marco que permitiera identificar la discriminación contra las mujeres como resultado de las relaciones sociales entre los individuos.

Años después, en los hechos, se observó que la igualdad frente a la ley no era suficiente para eliminar la discriminación, las mujeres seguían teniendo condiciones desfavorables y una posición subordinada, por lo que se plantearon nuevas demandas al mismo tiempo que surgieron planteamientos teóricos sobre los factores individuales y sociales que influían en las desigualdades por género.

4.2.3.2 El enfoque de la igualdad de oportunidades

El contexto en el que surge el enfoque de la igualdad de oportunidades, en los años 70 y 80, fue el de una pobreza creciente en los países denominados como no desarrollados, el de un reconocimiento del aporte que las mujeres hacían al desarrollo y en el plano teórico-conceptual, la identificación del carácter estructural de la desigualdad de género.¹⁸¹

Este último punto permitió, por un lado, dar cuenta de que la pobreza no afectaba por igual a mujeres y hombres, que la discriminación hacia las mujeres tenía causas socioculturales y, por otro, las limitaciones del enfoque de igualdad de trato, para la igualdad de género.

Considerando que en el sistema de jerarquías las mujeres ocupaban una posición de subordinación y opresión y que en la estructura de oportunidades su situación era desfavorable, se concibió la desigualdad de género como una desigualdad de oportunidades y la igualdad como equidad de género.

¿Cómo lograr igualdad de oportunidades y la equidad de género? A través de acciones positivas o afirmativas¹⁸² que llevaran a las mujeres a una mayor participación en la esfera pública (fuera del ámbito doméstico), es decir, al ámbito del empleo y a las decisiones públicas. Entre las principales acciones positivas desarrolladas está el sistema de cuotas para disminuir la desigualdad en la participación de los dos sexos en puestos públicos, cargos sindicales, posiciones parlamentarias, órganos de representación y ciertas actividades profesionales: líneas de crédito especial para los empresarios que contratan mujeres; iniciativas para garantizar que no se discrimine a las mujeres del acceso al crédito directo, de la capacitación, apoyos y promoción para problemas de desigualdad por género en la salud, la educación y la pobreza, entre otros.

Con las acciones positivas se logró avanzar en la equidad de género, al incidir en la incorporación de las mujeres al ámbito público masculinizado,

¹⁸¹ El carácter estructural radica en la identificación de la desigualdad como resultado de las relaciones sociales jerárquicas a partir de la diferencia sexual

¹⁸² La acción positiva es un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres, disminuyendo la discriminación y favoreciendo el equilibrio en las oportunidades. Incháustegui y Ugalde, 2005.

trastocando con ello la situación de discriminación y subordinación de las mujeres, y cerrando brechas de participación, capacidades, oportunidades, patrimonio y protección entre hombres y mujeres.¹⁸³ Sin embargo, no se logró transformar las relaciones de género; los símbolos, valores, normas y representaciones colectivas sobre la diferencia sexual y las formas de funcionamiento androcéntrico de las organizaciones e instituciones, quedaron prácticamente intactos. Tampoco se avanzó sustancialmente en el tema de la distribución desigual del trabajo en ámbito familiar (cuidado del hogar y sus integrantes), las mujeres continuaron siendo las principales o las únicas responsables de ese trabajo.

También se tuvieron efectos no esperados, el ejemplo más claro es el de la doble jornada, la que prácticamente se institucionalizó con la incorporación de las mujeres al empleo. La reproducción de los valores y normas sobre la diferencia sexual relacionados con el trabajo doméstico fue otro de los impactos negativos, para ilustrar, los apoyos para el desarrollo de proyectos productivos vinculados con el trabajo doméstico y realizados dentro de ese ámbito, agudizaron la posición subordinada de las mujeres.

Haciendo un resumen, con el enfoque de igualdad de trato se logró plantear la igualdad, aunque no se consideraron las causas estructurales. Con el enfoque de igualdad de oportunidades se avanzó, al conocerse el carácter estructural de la desigualdad social y proponer acciones positivas para tener las mismas oportunidades. No obstante, fueron insuficientes, las acciones positivas no lograron transformar las relaciones de género, ni sus causas estructurales.

4.2.3.3 El enfoque de la transversalidad del género

El inicio de las propuestas para la transversalidad de género se produce a fines de los ochentas y principios de los años noventa. Sin embargo, fue con la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, que se planteó como una estrategia integral para transformar las causas estructurales de las relaciones de desigualdad de género.

Según Incháustegui y Ugalde (2005), el movimiento internacional de las mujeres propuso la estrategia de *gender mainstreaming*, traducido al español como transversalidad de género, para avanzar en el cumplimiento de los acuerdos en materia de igualdad de género, que se tomaron en distintas conferencias internacionales sobre las mujeres.¹⁸⁴

Las debilidades de los dos enfoques aplicados propuso la incorporación de un nuevo enfoque que transformara el orden social de género y que fuera parte de la corriente principal de las políticas públicas, ya que las desarrolla-

das hasta ese momento ocupaban una posición marginal. La transversalidad se concibió como una acción integral de inclusión de la perspectiva de género en la dinámica y los procedimientos con que formulan, aplican y evalúan las políticas públicas.¹⁸⁵

Una de las fortalezas de esta estrategia fue considerar como parte del proceso de transversalidad las políticas formuladas bajo el enfoque de igualdad de trato y de oportunidades, se planteaba como una ampliación del campo de actividad de las políticas de género de modo que todo el conjunto de las políticas del Estado estuviera cruzado por la perspectiva de género y que, en consecuencia, la responsabilidad de la equidad involucrara a todo el aparato público¹⁸⁶ y no sólo a las unidades de las mujeres o género.

El enfoque de transversalidad parte de la idea de que la desigualdad de género es estructural, que está asentada en las relaciones de desigualdad que surgen de la diferencia sexual y que para lograr la igualdad de género se tiene que transformar el ordenamiento social de género, tarea mayúscula que sólo podrá cumplirse con la participación de todos los individuos pero que es al Estado a quien le toca comandarla. De ahí que se proponga la aplicación del enfoque de género en todo el proceso de la actuación pública.

Al considerar la desigualdad de género como una dimensión de la desigualdad social, el género es abordado desde una perspectiva holística que incluye acciones públicas, no sólo para atender y eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres, también las que existen entre mujeres y entre hombres.

La aplicación del enfoque de transversalidad es relativamente reciente. En México ha cobrado importancia en los últimos 6 años, al respecto no se han hecho evaluaciones. Sin embargo, se ha avanzado, *grosso modo*, en la institucionalización del enfoque de género en la Administración Pública Federal, se han propuesto y logrado modificaciones en el marco legal que norman algunos procesos de diseño y ejecución de las políticas de equidad de género, se ha enfatizado en la capacitación conceptual y técnica de los servidores públicos, principales agentes de la transversalidad en el aparato público; también se han logrado etiquetar gastos para la equidad de género, con montos históricos (en el ejercicio fiscal cerca de nueve mil millones de pesos) y por último, se han conformado algunas redes entre servidoras públicas del poder legislativo con el judicial, entre servidores públicos del poder ejecutivo y de servidores públicos con miembros de la sociedad civil.

Hoy, la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal desarrolla y reporta acciones públicas dirigidas al logro de la igualdad de género. No obstante, uno de los principales problemas que se han detectado en el proceso de transversalidad y que fue reportado hace más de una década por De Barbieri, es que el género se han interpretado de diferentes maneras: como mujeres o como un concepto que incluye mujeres y hombres; en este marco,

¹⁸³ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2005

¹⁸⁴ Primera, Segunda y Tercera Conferencias de la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés), la convención de Belem do Pará, por mencionar algunas

¹⁸⁵ Cfr. Incháustegui y Ugalde, 2005.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

muchas de las desigualdades por género son resultado de atributos individuales y como consecuencia las políticas públicas se orientan a atender y solucionar problemas de carácter individual que aparecen como sociales porque afecta a un amplio número de mujeres y hombres en la sociedad. Todo lo contrario de lo que el enfoque de transversalidad propone, conceptualizado como un ordenamiento social, como las relaciones sociales basadas en los símbolos, valores, normas y representaciones colectivas que sobre la diferencia de los cuerpos sexuados, en diferentes etapas del ciclo de vida, se han construido socialmente e institucionalizado en prácticas sociales en un tiempo y espacio determinados. Prácticas sociales que expresan desigualdad entre mujeres y hombres.

Si el género no se conceptualiza como una dimensión social, se corre el riesgo de que la transversalidad no logre la transformación de las relaciones de desigualdad, aunque pueda cruzar toda la actuación pública.

4.3 La interpretación en el marco internacional

La trata de personas es un problema que se incorporó en la agenda internacional a principios de siglo xx. Desde esa fecha y hasta la actualidad se le ha considerado como un problema mundial que rebasa las fronteras nacionales, en gran medida, por la existencia de procesos de desarraigo de las personas de sus lugares de origen a otros países, lo que planteó la cooperación y la formulación y aplicación de medidas coordinadas entre las naciones involucradas en el problema.

El establecimiento de la agenda y la definición del problema de la trata en eventos internacionales (conferencias, cumbres, convenciones, etcétera) sin duda han influido en la forma como se ha desarrollado este proceso en el ámbito de lo nacional, aún cuando la toma de decisiones y las modalidades de la ejecución sigan arraigadas en el espacio del Estado-Nación.¹⁸⁷ De ahí la importancia de analizar la definición de la trata como problema público y el establecimiento la agenda en el entorno internacional.

El análisis del establecimiento de la agenda y la definición del problema ha sido sujeto de estudio desde diferentes enfoques.¹⁸⁸ El enfoque argumentativo privilegia el análisis de cómo el lenguaje o el discurso enmarca los argumentos que delinean los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y la agenda, ya que como afirma Majone (2005) la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de la política,¹⁸⁹ aunque también se señala que la etapa de la agenda/problema constituye la parte determinante del proceso, de ahí que los problemas y las agendas sean ob-

¹⁸⁷ Cfr. Parson, 2007.

¹⁸⁸ Para conocer estos enfoques consúltese Wayne Parson, 2007.

¹⁸⁹ Majone, 2005, p. 35

jeto de análisis de textos para analizar la forma como se construyeron los significados.¹⁹⁰

La desigualdad por género, como se mostró en el primer apartado de este trabajo, ha sido definida de formas distintas con consecuencias en la formulación y aplicación de las políticas públicas y en el avance para la igualdad por género. En este sentido, el lenguaje escrito u oral sobre la desigualdad de género no ha sido neutral, tiene efectos en el proceso de las políticas públicas.

El análisis de la definición de la trata como un problema en la agenda internacional desde el enfoque de género y con base en la perspectiva argumentativa, supone indagar las siguientes cuestiones: si se ha considerado la desigualdad de género en la definición del problema; en caso afirmativo, cómo ha sido interpretada esta desigualdad, bajo qué enfoque de políticas de equidad de género han sido formuladas las acciones propuestas en la agenda internacional, y cuáles son los efectos que este abordaje tiene para el avance en la igualdad por género.

En la literatura sobre la trata, el tráfico de personas y la prostitución existen distintos enfoques sobre los que se ha sustentado la atención pública de la prostitución, así como una tipología de estrategias aplicadas para la atención del tráfico de personas, prostitución y trata como problemas interrelacionados, algunos de los cuales incorporan la perspectiva de género, es decir, reconocen la desigualdad de género y proponen acciones para solucionarla y eliminarla; en cambio, otros la reproducen y profundizan, de ahí la relevancia de analizar estos enfoques y estrategias, antes de analizar la definición del problema y el establecimiento de la agenda pública a partir de los cuestionamientos de género mencionados en el párrafo anterior.

También es conveniente mencionar que en los primeros abordajes de la trata, ésta se definía como tráfico. Sin embargo, conforme se ha avanzado en su análisis, se han encontrado puntos en común y distinciones, las que han sido sistematizadas por la Coalición Internacional contra el Tráfico de Mujeres para América Latina y el Caribe (VATW-LAC)¹⁹¹ entre otras organizaciones, con el fin de ubicar diferencias entre una y otra. En este trabajo se retoma la presentación original, haciéndole algunas agregaciones y modificaciones que se consideraron pertinentes y las que se describen en la tabla 1.

¹⁹⁰ Cfr. Parson, 2007.

¹⁹¹ Ulloa y Segura, 2008.

Tabla 1
Diferencias entre tráfico y trata de personas
Save the Children, Suecia

| <i>Tráfico ilícito de migrantes</i> | <i>Trata de personas</i> |
|---|--|
| ¿Qué tienen en común? | |
| Puede haber cruce irregular de fronteras (facilitación de entrada indocumentada a un país –violación de leyes migratorias) Operación comercial con seres humanos En ambos casos existen redes organizadas Abuso de derechos humanos No necesariamente hay cruce de fronteras (ámbito nacional*) ¿Cuáles son las principales diferencias? | |
| Voluntario | Involuntario (algunas veces media el engaño y la seducción*) |
| La relación de la persona con el traficante termina en el lugar de destino. | La relación con el traficante puede* continuar en el lugar de destino. |
| La persona paga al traficante por adelantado o cuando se termina la relación al llegar al lugar de destino.* | El pago lo hace el explotador al traficante y/o el pago al explotador comienza cuando la persona inicia las actividades de explotación.* |
| No hay restricción de movimiento en el lugar de destino (en el caso de la emigración indocumentada la restricción está dada por las autoridades del Estado) | Hay restricción de movimiento en el lugar de destino (las víctimas son encerradas o el movimiento es restringido por las amenazas de los explotadores*). |
| El reclutamiento de personas no es premeditado. | El reclutamiento responde al tipo de explotación a la que se someterá. |
| No hay incautación de documentos. | Los tratantes despojan de los documentos a sus víctimas. |
| Fin: llegan a un lugar diferente al de su origen.* | Fin: explotación sexual, laboral, esclavitud, etcétera. |
| Mercancía/servicio: el servicio de traslado, el movimiento de un lugar a otro.* | Mercancía: la persona. |
| Desarrollo de actividades: voluntaria. | Desarrollo de actividades: forzada. |
| Delito contra el Estado-Nación.* | Delito contra la persona. |

Fuente: Ulloa, Teresa y María Guadalupe Segura, 2008, p. 77.

* Modificación o adición al texto original.

Así, aunque el tráfico y la trata pueden estar interrelacionados, las diferencias básicas entre ambos están en la tipificación de la persona como mercancía, en quién ejerce la coerción para la libertad en el movimiento, en el desarrollo de actividades y contra quién se ejerce el delito.

La búsqueda de respuestas a las interrogantes de género en la definición del problema y el establecimiento de la agenda internacional se propone realizarla a través del análisis del discurso expresado en los documentos declaratorios de las convenciones a partir de que surgieron las primeras iniciativas para la atención del problema hasta la actualidad. Se consideran elementos de los enfoques para el tratamiento de la prostitución y de los tipos de estrategia para la atención del tráfico de mujeres que contribuyan al análisis de los documentos desde un enfoque de género.

4.3.1 Análisis de los enfoques para el tratamiento de la prostitución y de la tipología de estrategias para la atención del tráfico de mujeres

4.3.1.1 Enfoques para el tratamiento de la prostitución sexual

La prostitución es uno de los principales fines de la trata de personas. Este problema ha sido atendido por el Estado desde diferentes enfoques o sistemas sociojurídicos a saber: el prohibicionista, el reglamentarista y el abolicionista.

a) El prohibicionista, prohíbe y castiga con cárcel, multas o con medidas reeducadoras a quien ejerce la prostitución.

b) El reglamentarista, se orienta a la regulación administrativa del ejercicio de la prostitución mediante el sistema de ficheros, controles sanitarios y aplicación de tasas e impuestos. En este enfoque se coloca a la prostitución bajo control médico y judicial y determina en qué lugares se puede ejercer la prostitución limitando el acceso a las personas menores de edad. Las políticas formuladas bajo este enfoque intentan controlar las enfermedades de transmisión sexual, el delito a gran o pequeña escala, así como evitar el escándalo público.

c) Por último, el abolicionista, prohíbe la explotación de la prostitución, así como el acto de inducir a la misma.¹⁹²

El abolicionismo en el siglo XIX fue construido en oposición moral a la reglamentación estatal en la que las prostitutas eran registradas con objetivos de control de enfermedades y el orden público, las abolicionistas reclamaban como injusticia responsabilizar a las mujeres por la prostitución en general y las enfermedades de transmisión sexual en particular. En este enfoque el ejercicio de la prostitución no es un delito, el prohibicionismo y reglamenta-

¹⁹² Ulloa y Segura, 2008, p. 5-6.

rismo se dirige a terceros.¹⁹³ Según Wijers y Lap-Chew¹⁹⁴ las prohibiciones y reglamentaciones a terceros se pueden dividir en dos categorías principales: 1) las prohibiciones pertinentes al reclutamiento de mujeres o el traer a las mujeres a la prostitución (prohibición de reclutamiento) y 2) las prohibiciones pertinentes al manejo, organización y lucro de la prostitución tradicionalmente referida como explotación de la prostitución de otros (prohibiciones de empleo).

El enfoque prohibicionista y reglamentarista se sustentan en los valores, normas y representaciones sociales de género, por lo que conlleva situaciones de continuidad y/o reproducción de la desigualdad por género en el problema de la prostitución porque no lo reconoce como tal. Por su parte, el enfoque abolicionista se basa en el reconocimiento de la subordinación y opresión de las mujeres prostituidas frente a quienes las reclutan y quienes se benefician de su explotación, lo que significa un abordaje con perspectiva de género, aunque como señala Rivera, son conceptualizadas como víctimas pasivas del sistema social y económico,¹⁹⁵ con una visión paternalista, lo que impide la participación y la organización de las mujeres prostituidas.¹⁹⁶

La idea de desigualdad de género que subyace a las abolicionistas se sustenta en un abordaje dicotómico mujeres/hombres y no considera las causas estructurales de la desigualdad, al no plantear que son las relaciones sociales basada en los cuerpos sexuados lo que lleva a la construcción de símbolos, valores, normas y representaciones colectivas y a la desigualdad entre mujeres y hombres, entre mujeres y mujeres y entre hombres y hombres.

4.3.1.2 Tipología de estrategias para la atención del tráfico de mujeres

En la literatura sobre el tema también se identifican tipificaciones sobre las estrategias que se han seguido para la atención del tráfico de mujeres. De acuerdo con Wijers se han implementado cinco tipos de estrategias:

1. El tráfico como un problema moral, donde el principio básico es el rechazo moral de la prostitución y las estrategias se orientan a la criminalización de todos los involucrados en la prostitución [y el tráfico] (enfoque prohibicionista) o de terceros (abolicionista).
2. El tráfico como problema del crimen organizado, donde las leyes y del sistema de justicia criminal constituyen la principal debilidad y la(s) estrategia(s) se dirigen al diseño o modificación de legislaciones punitivas o de mayor castigo, así como la mayor cooperación entre las policías de los diversos países y la persecución más activa de los delincuentes.
3. El tráfico como problema de migración, con el incremento del flujo

¹⁹³ Rivera, Cecilia, 2008, p. 7.

¹⁹⁴ Citadas por Rivera, 2008, p. 7.

¹⁹⁵ Rivera, Cecilia, 2008, p. 9.

¹⁹⁶ Cfr. Rivera, 2008.

de migrantes existe mayor posibilidad de víctimas de trata especialmente de las que migran en condiciones de ilegalidad, de ahí que la estrategia se dirija a desarrollar acciones de prevención de entrada de víctimas potenciales en los países de destino.

4. El tráfico como un problema laboral, enfatiza la situación de desventaja social y legal en la que se encuentran las mujeres que son víctimas de tráfico y que laboran en la prostitución y en actividades informales como el trabajo doméstico y la industria de entretenimiento, la estrategia se orienta a la protección de las condiciones laborales.

5. Como problema de derechos humanos, el tráfico de las mujeres se concibe como un problema de violación a sus derechos humanos, tanto en la esfera privada como en la pública, de los cuales los Estados son responsables. Los instrumentos diseñados para proteger los derechos humanos son utilizados como pautas claves para elevar los derechos de las mujeres, así como para hacer a los gobiernos responsables de perpetrar o perdonar la violencia contra la mujer en todos los aspectos de su vida. Al respecto hay dos acercamientos diferentes:

a. La prostitución [y el tráfico] es considerada como una violación a los derechos humanos de las mujeres igual que la esclavitud. Tal juicio retoma el acercamiento moralista por el cual las prostitutas son estigmatizadas como víctimas y desviantes. Las estrategias correspondientes a combatir el tráfico buscan la abolición de la prostitución.

b. En este abordaje se considera que no es el trabajo como tal lo que viola los derechos de las mujeres, sino las condiciones de coerción, engaño, violencia y abuso de autoridad. De ahí que las estrategias incluyen un examen de las causas estructurales y la toma de acción a todo nivel para eliminar toda forma de violencia de género. Esto significa cambiar el énfasis de la protección al empoderamiento e implica la participación y organización de las mujeres en cuestión.¹⁹⁷

Los tres primeros tipos de estrategias carecen de una perspectiva de género, al no reconocer las relaciones de desigualdad de género. En tanto que el tráfico como un problema laboral reconoce la desigualdad de oportunidades que las mujeres tienen en la prostitución y en las actividades informales como el trabajo doméstico y la industria del entretenimiento, por lo que se proponen estrategias de acciones positivas para mejorar sus condiciones laborales y para que tengan igualdad de oportunidades.

La estrategia de concebir el problema del tráfico como un problema de derechos humanos tiene un enfoque de género pero con distinta conceptualización sobre la desigualdad por género. En el primero es concepción dicotómica, mujeres *vs* hombres, que alude a una desigualdad de trato porque se violan los derechos humanos de las mujeres y la estrategia se orienta

¹⁹⁷ Wijers, S/f, citado por Rivera, 2008, págs. 8-12.

a igualdad de trato en el cumplimiento de sus derechos. En la segunda, se identifican prácticas sociales de subordinación/dominación que tienen su raíz en las relaciones sociales de género.

4.3.2 Las primeras iniciativas

Los fenómenos del tráfico de mujeres y niños para fines de prostitución sexual son muy antiguos, datan de las antiguas Grecia y Roma. Sin embargo, no fue sino hasta fines del siglo xviii que se visibilizó como un problema social.¹⁹⁸ Durante los siglos xvi, xvii y xviii grandes contingentes de población de raza negra, indígena y autóctona fueron desarraigados de sus lugares de origen con fines de esclavitud, fueron comercializados para realizar trabajos forzados con fines de producción de bienes. Las condiciones en que este proceso se desarrolló fueron diferentes para los hombres y para las mujeres, mientras a ambos sexos se les consideraba como mano de obra para actividades productivas y de servidumbre, a las mujeres se les agregaba la conceptualización de responsables del trabajo reproductivo y de objetos sexuales, motivo por el que muchas de ellas fueron violadas o vendidas y explotadas con esos fines. No se tiene información sobre la explotación sexual de este grupo de mujeres, pero sí de mujeres europeas que fueron llevadas a Asia, África y América para ser explotadas como prostitutas o concubinas.

Durante la época de mayor auge, la comercialización de personas no fue interpretada como un problema para las autoridades que regían en las colonias, ni para quienes los dirigían desde las monarquías; por el contrario, era una actividad legitimada, en tanto que proveía de mano de obra a las actividades económicas y se satisfacían los deseos sexuales de los hombres, se concebía como algo natural y la esclavitud era aceptada socialmente.

Entre mediados del siglo xviii y fines del siglo xix se desarrollaron diferentes acciones para abolir la esclavitud de los africanos en Portugal, Francia, Gran Bretaña, y en las Colonias de India, Chile, Estados Unidos, España, Cuba y Puerto Rico. A nivel de organización mundial, en el Acta general de Berlín de 1885 y el Acta General de la Conferencia de Bruselas de 1889-1890. Se propuso poner término a la trata de esclavos africanos bajo un contexto del desarrollo del capitalismo donde la liberación de la mano de obra constituía la premisa básica.

La formulación de actas a nivel internacional a fines del siglo xix expresa la incorporación de la esclavitud como problema público y el establecimiento de una agenda para abolirla, en tanto el tráfico de mujeres se incorporó años más tarde. Es conveniente mencionar que el primer antecedente que se tiene de la incorporación de uno de los problemas que afectaba a las mujeres en la agenda pública, la prostitución, fue a fines del siglo xvii cuando se propagaron

¹⁹⁸ Cfr. Rivera, Cecilia, S/f. p. 4.

la sífilis y la gonorrea en el continente europeo.¹⁹⁹ El Estado lo conceptualizó como un problema de salud pública e intervino con un enfoque reglamentarista y estrategia moral.

4.3.2.1 La Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Blancas

La trata de mujeres se identificó como problema social a fines del siglo xix e inicios del siglo xx, cuando el movimiento abolicionista de la esclavitud estaba en su última fase de desarrollo. En la segunda mitad del siglo xix, el movimiento abolicionista de la prostitución²⁰⁰ denunció la "trata de blancas" como una forma de esclavitud de las mujeres anglosajonas que eran llevadas con fines de explotación sexual a otros países o que eran explotadas dentro de su misma nación. No se visibilizó el problema en las mujeres de otras razas.

El movimiento abolicionista, integrado por feminista de la época, surge en Inglaterra como respuesta ideológica frente a las pretensiones de reglamentación de la prostitución que fueron puestas en práctica con la ley de Enfermedades Infecciosas de 1869.²⁰¹ De acuerdo a Carracedo y Vicente (2002) el reglamentarismo del siglo xix consideraba que la prostitución era un mal inevitable que perjudicaba la moral y la salud pública. Se responsabilizaba a las mujeres prostituidas de estos males porque su comportamiento tentaba a los hombres y desafiaban la moral al tiempo que propagaban las enfermedades de transmisión sexual.²⁰²

Los símbolos, valores, normas y representaciones sociales sobre la sexualidad de las mujeres y sobre las que ejercían la prostitución en la época influyeron en el diseño y aplicación de las acciones por parte del Estado. Al respecto dos órdenes de actuación se realizaron en la mencionada ley: la identificación permanente de las mujeres prostituidas o de las que se sospecha su prostitución y el acotamiento de los lugares para el ejercicio de la prostitución.²⁰³ Las acciones públicas se formularon bajo el enfoque reglamentarista pero conceptualizándolo como un problema moral.

El movimiento abolicionista encabezado por Josefina Butler cuestionó los ordenamientos de ley porque representaban, en la práctica, una limitación y restricción de los derechos y libertades de las personas afectadas que quedaban permanentemente identificadas y designadas como mujeres prostituidas. Al mismo tiempo denunció la trata de blancas como un problema de esclavitud que afectaba a las mujeres.

Como resultado de este movimiento, en 1875 se creó la Federación Abolicionista Internacional en Inglaterra, que se fue extendiendo por Europa y

¹⁹⁹ Rivera, S/f, p. 4.

²⁰⁰ Ezeta, Fernanda, 2006, p. 9

²⁰¹ Carracedo, Rosario y Vicente, Sara, 2002, p. 5.

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ *Ibidem.*

culminó con una conferencia internacional realizada en París, en 1902; como producto de esta conferencia se aprobó el Acuerdo²⁰⁴ Internacional Relativo a la Represión de la Trata de Blancas, en París, el 18 de mayo de 1904, firmado por 13 gobiernos de Europa: Gran Bretaña, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia, Noruega y Suiza.

En este convenio la trata fue definida como un problema de tráfico de mujeres y niñas blancas que son enganchadas con el objeto de corrupción en el extranjero.²⁰⁵ A las mujeres y niñas se les concibió textualmente como “víctimas de semejante tráfico” [...] “tráfico criminal”.²⁰⁶

El uso del término “blancas” no sólo tuvo la intención de referirse a las mujeres anglosajonas, también la de ironizar que las “blancas” estaban siendo esclavizadas como los negros, lo que resultaba inverosímil por la aceptación social de la esclavitud en la población de raza negra.

El abordaje de la trata de mujeres y niñas surgió vinculado con el de la prostitución, sin embargo en la definición del problema no se aludió explícitamente a esa problemática, se usó un lenguaje moralista para referirse a ella, reflejo del contexto social de la época.

El análisis desde el enfoque de género revela que en esta concepción subyace una relación de subordinación de las mujeres frente a los hombres por motivos relacionados con el cuerpo sexuado de ellas, que tiene sus causas estructurales en los símbolos, valores, normas y representaciones colectivas que sobre las mujeres/niñas y los hombres se construyeron socialmente y que regían y rigen las relaciones entre ambos, relaciones de poder, violentas; colocando a las mujeres en una situación de desigualdad frente a quienes ejercen la trata y a las niñas con una doble subordinación, por ser mujeres y niñas; pero donde la diferencia por género tenía y tiene mayor peso que la diferencia étnica.

La desigualdad no fue visualizada ni reconocida por quienes participaron en el proceso de la definición de la trata como problema público internacional y en el establecimiento de la agenda. En parte porque no existía el cuerpo teórico de género y por otra, por el sesgo moralista que prevalecía en la sociedad en esa época. Así, las mujeres y niñas blancas fueron conceptualizadas como víctimas del fenómeno social y no de los agentes que ejercían el tráfico y la explotación sexual.

En cuanto al establecimiento de la agenda, las propuestas se orientaron básicamente a cinco aspectos:

a) Cooperación internacional para vigilar los medios de transporte y de colocación de trabajo en el extranjero, con el fin de evitar la salida y entrada de víctimas de trata.

- b) Identificación de traficantes de mujeres y niñas víctimas de trata.
- c) Denunciar a los traficantes y sus cómplices con las autoridades del país de destino, cuando al llegar, éstos fueran identificados.
- d) Cooperación internacional para la repatriación de mujeres y niñas
- e) Sólo con el objeto de una repatriación eventual, confiar provisionalmente a las mujeres y niñas desprovistas de recursos a instituciones de asistencia pública o privada o a particulares que ofrecieran las garantías necesarias.

Las acciones están orientadas al control del tráfico para evitar de forma indirecta la prostitución, la que era rechazada por causas morales.²⁰⁷ En ese sentido, la agenda fue formulada bajo una estrategia moral. El énfasis estuvo puesto en el control del tráfico y de la prostitución como fenómeno social, no para atender la situación de violencia y explotación sexual en la que se encontraban las mujeres y niñas.

La única acción positiva dirigida explícitamente para ellas fue la de asistencia pública o privada durante el proceso de repatriación, una acción dirigida a mejorar la situación de aquellas que no tenían recursos con relación a las que sí tenían, pero no para protegerlas de los traficantes y explotadores, ni para atender su situación de subordinación y opresión, por lo que no representó una acción para la equidad por género bajo el enfoque de la igualdad de oportunidades. Más bien fue una convención que mencionaba explícitamente a las mujeres y niñas pero que dejaba sin cambios su situación de subordinación y opresión, pues ni siquiera se planteó el castigo para los traficantes y los explotadores.

El sentido semántico del documento, las reglamentaciones sobre la prostitución y el contexto socio cultural que prevalecía en esa época, aportan elementos para plantear que los prejuicios moralistas determinaron la forma como se incorporó el problema de trata en la agenda internacional.

La definición del problema y las líneas de acción propuestas fueron importantes en la medida que se visibilizó que la trata era un problema público que afectaba a las mujeres de raza blanca y porque se incluyó en la agenda internacional. Sin embargo, la forma como se definió el problema y se estableció la agenda constituyó un medio de reproducción de las relaciones de desigualdad por género al ser definidas con base en la construcción social de género.

4.3.2.2 Convenio Internacional para la Represión de Trata de Blancas

Años después, de la mano del movimiento abolicionista, se formuló el Convenio internacional para la Represión de Trata de Blancas, firmado en París, en 1910, con el fin de incorporar disposiciones que tuvieran una mayor eficacia en la represión de la “trata de blancas”.

²⁰⁴ Denominado en algunos documentos como convención, por ello, en este trabajo se denominará indistintamente como acuerdo y convenio

²⁰⁵ Artículo 1 de la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Blancas, en París, el 18 de mayo de 1904.

²⁰⁶ Artículos 2 y 3 de la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Blancas, en París, el 18 de mayo de 1904.

²⁰⁷ Cfr. Wijer, s/f. citado por Rivera, 2008.

Este convenio lo firmaron 15 países (Gran Bretaña, España, Francia, Alemania, Brasil, Bélgica, Italia, Alemania, Austria, Hungría, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Portugal y Suecia) que se comprometieron a cumplir con las disposiciones acordadas.

En esta Convención la definición del problema de trata de blancas experimentó algunas modificaciones, se especificó la edad de las niñas en 20 años cumplidos²⁰⁸ se tipificó la trata como delito y se propuso castigar a “cualquiera que para satisfacer las pasiones de otro con fraude o con ayuda de la violencia, amenazas, abusos de autoridad o todo otro medio de ejecución, ha contratado, arrastrado o desviado, aún con su consentimiento, una mujer, niña o hija mayor con el fin del libertinaje”.²⁰⁹

La inclusión de la violencia y el consentimiento como mecanismos de ejercicio de la trata en la definición del problema representó un avance en la visibilización de la desigualdad de género, particularmente en lo que se refiere al consentimiento, pues es sabido que muchas veces éste es dado porque fueron seducidas o engañadas. En el tema de la prostitución continuó el lenguaje moralista, frases como “satisfacer las pasiones de las demás” y “[...] con el fin de libertinaje”²¹⁰ se utilizaron para referirse a este fenómeno social.

En esta convención desaparece explícitamente la figura del traficante como el ejecutor de la trata, se utiliza la palabra “cualquiera” lo que abrió la posibilidad de considerar al explotador sexual como parte de la trata. Sin embargo, la falta de acciones para atender el problema de la explotación sexual refleja que la trata seguía considerándose como tráfico.

En ese marco, la agenda de esta convención continuó dirigiéndose a quienes ejercían el tráfico de mujeres y niñas para fines de prostitución, su avance con respecto a la de 1904 fue la tipificación de la trata como delito y la propuesta de acciones para su sanción legal, por lo que la estrategia de atención combinó acciones de la estrategia moral con la del crimen organizado al plantear la criminalización de los traficantes (enfoque abolicionista) y la insuficiencias del sistema legal en los ámbitos nacionales para sancionar a los delincuentes. Explícitamente, se planteó que “las partes contratantes cuya legislación no sería desde luego suficiente para reprimir las infracciones previstas por los dos artículos precedentes [donde se tipifica como delito] se comprometen a tomar o proponer a sus legisladores respectivos las medidas necesarias para que estas infracciones sean castigadas según su gravedad”.²¹¹

El que se tipificará la trata como un delito y que se propusiera la creación de un marco legal para su sanción, en caso de que no existiera, constituyó un adelanto en el esfuerzo por atender y eliminar el problema. Sin embargo, las

²⁰⁸ Párrafo B del Protocolo Final de la Convención Internacional Relativa a la Trata de Blancas de 1910.

²⁰⁹ Cfr. Convención Internacional Relativa a la Trata de Blancas, suscritas en París el 4 de mayo de 1910, artículos 1 y 2.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Convención Internacional Relativa a la Trata de Blancas, suscritas en París el 4 de mayo de 1910, artículo 3.

acciones propuestas denotan una falta de conocimiento más amplio sobre el problema y sus causas. Adicionalmente, la inclusión de la violencia como mecanismo de la trata, apunta al centro del problema de desigualdad de género, pero no se identificó como tal. Las disposiciones en la agenda revelan que en esta convención ni siquiera se reconoció la trata como una forma de discriminación contra las mujeres y las niñas, no se determinó ninguna acción positiva dirigida explícitamente para ellas, ni para la prevención y atención de la violencia de que eran víctimas. El que se castigara a los tratantes las beneficiaba de forma indirecta pero no representaba una acción dirigida directamente para avanzar en la equidad de género. En este sentido, las estrategias donde el tráfico es un problema moral y de crimen organizado dejaron sin cambios y en algunos casos, reprodujeron la desigualdad de género.

En 1919 se realizó la Convención de Saint Germaine, en Laye, para revisar las actas generales de Berlín y de Bruselas y suprimir completamente la trata de esclavos por tierra y mar. La realización de dos convenciones en la misma época, ésta y la de trata de mujeres y niñas en 1910 y 1922, es un indicador de las ideas, valores y representaciones colectivas que sobre el género prevalecía en ese momento, así como de los esfuerzos del movimiento feminista por visibilizar las condiciones y posición de desventaja que las mujeres y niñas de raza blanca tenían dentro de ese problema.

En el convenio de la trata de esclavos, el problema se concebía como la venta o intercambio de “esclavos” para trabajos forzados u obligatorios, bajo un lenguaje androcéntrico que invisibilizaba las condiciones y posición de las mujeres que fueron víctimas de trata para el trabajo forzado reduciendo la problematización a los hombres, probablemente, por la idea de género de que los varones eran los únicos responsables de realizar el trabajo productivo. La agenda internacional proponía la abolición de la esclavitud con el fin de que se cumplieran los derechos de los esclavos, como trabajadores, pero no las que provenían de las distancias y desigualdad de género.

Por su parte, en el Convenio sobre Trata de Blancas la definición del problema reconoce que son las mujeres y las niñas de raza blanca quienes son comercializadas o intercambiadas, al igual que los esclavos, pero con otro fin, como si la prostitución tuviera mejores condiciones y no constituyera también un trabajo forzado u obligatorio, pero que se vinculaba con lo prohibido, de lo malo e indecente.

En las convenciones, tanto de la trata de esclavos como de las mujeres y niñas “blancas”, el problema es la comercialización o el intercambio de personas con fines de explotación, pero no se tiene en cuenta a quienes explotan y en el caso de la prostitución a los “clientes”, tal y como lo propone el enfoque abolicionista.

Adicionalmente, la prostitución no fue un tema que se incluyera explícitamente en la discusión internacional, se dejó a las agendas nacionales la responsabilidad de establecer las acciones para atender la problemática. Los valores y representación colectiva sobre las mujeres y niñas y sobre la prostitución en esa época permeó la formulación de agendas locales. Socialmente

las prostitutas fueron y son representadas con un poder negativo que emana de su cuerpo erótico y del mal,²¹² son concebidas como la imagen del erotismo y como malas mujeres.²¹³ Bajo esa representación algunas agendas públicas nacionales de principios del siglo xx prohibieron y reglamentaron la prostitución. Para ilustrar, en los Estados Unidos la prostitución fue ilegal en la mayoría de los estados, entre 1910 y 1915.

En síntesis, las convenciones de 1904 y 1910 permitieron visibilizar la trata como un problema público que afecta a cierto grupo de mujeres, "las blancas", también incorporado en la agenda internacional. Sin embargo, no propusieron acciones que condujeran a relaciones más equitativas, porque no se planteó atender las causas del problema. Por otra parte, no se consideró la situación de discriminación de mujeres y niñas que no fueran blancas y que también eran sujetas de trata para la explotación sexual.

4.3.3 Durante el corto periodo de la Sociedad de Naciones

El Consejo de la Sociedad de Naciones,²¹⁴ bajo el marco de sus principios, convocó a una Conferencia internacional, misma que se efectuó en Ginebra del 30 de junio al 5 de julio de 1921. En el acta final se hicieron recomendaciones sobre el tema de la trata de mujeres y niñas por lo que se decidió concluir una Convención adicional al Acuerdo de 1904 y a la Convención de 1910 denominada Convenio internacional para la Represión de la trata de mujeres y niños el cual fue firmado por los gobiernos de 23 países, con la participación de 5 naciones latinoamericanas, México no participó porque no era miembro de la Sociedad de Naciones (SDN).²¹⁵

En esta Convención se incluyó a los niños en la definición del problema²¹⁶ y se elevó la edad de las menores protegidas a los 21 años cumplidos.²¹⁷ El establecimiento de la agenda se orientó básicamente a la protección de las víctimas de la trata ante los flujos migratorios que se estaban generando por el fin de la primera guerra mundial. La falta de empleo al finalizar la guerra provocó que muchas familias emigraran a otros países en busca de trabajo, exponiendo a mujeres, niñas y niños a los traficantes de personas y a la explotación sexual. Textualmente, la Convención propone medidas de protección para mujeres y

²¹² Lagarde, Marcela, 2006, p. 199.

²¹³ Lagarde, 2006, p. 5.

²¹⁴ La Sociedad de Naciones (SDN) fue un organismo internacional creado por el tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919. Se proponía fundar las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada la primera guerra mundial. La SDN se basó en los principios de la cooperación internacional, arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva.

²¹⁵ México no fue invitado a la firma del tratado de Versalles donde se creó la Sociedad de Naciones, ante la oposición de Estados Unidos y la Gran Bretaña por la afectación de sus intereses durante la Revolución en nuestro país, ingresó a la Sociedad de Naciones hasta 1931.

²¹⁶ Artículo 2 del Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1922.

²¹⁷ *Op. Cit.* Artículo 5.

niños de ambos sexos que estaban emigrando por cuenta propia o a través de oficinas o agencias de colocación.

En la Convención de 1922 desaparecen las alusiones a la prostitución como fin de la trata. Con ello se da por entendido y se institucionaliza la idea de que la trata de mujeres y niños de ambos sexos se refería a la trata con fines de explotación sexual.

La estrategia moral y de crimen organizado que rigió la formulación de la agenda en 1904 y 1910 tuvo continuidad en esta Convención y se le agregó la estrategia del tráfico como problema migratorio. El contexto planteó una nueva forma de atender la problemática, lo que no suprimió a las estrategias anteriores sino que las complementó.

En términos de equidad de género, la Convención de 1922 visibilizó que los niños eran víctimas de la trata por motivos de género, aunque esto tampoco fue conceptualizado como una desigualdad de género en la definición del problema y el establecimiento de la agenda. Se propusieron acciones de igualdad de trato para las mujeres y niños de ambos sexos bajo la idea de que eran población vulnerable y en desventaja que requería ser protegida para no ser víctima de la trata, medidas que resultaban insuficientes frente a un contexto donde la falta de generación de empleo para la población migrantes eran una constante y las necesidades prácticas²¹⁸ una prioridad.

El tratamiento por separado que se dio a la trata a principios del siglo xx continuó durante varios años más. Con respecto a la trata con fines de trabajo productivo, en la Convención sobre la Trata de Esclavos de 1926 y la Convención sobre el Trabajo Forzoso (núm.29) de la Organización internacional del trabajo (OIT) de 1930, el problema se definió como un problema de trabajo forzado u obligatorio de la población indígena en las colonias. En muchas zonas del mundo las administraciones coloniales utilizaban diversas formas de coacción para obtener mano de obra que trabajara en el desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura económica en general, en las minas, en las plantaciones y en otras actividades,²¹⁹ que en la época se vinculaban con las tareas tradicionales de los hombres pero que no excluían a las mujeres de las prácticas de estas actividades y de las del trabajo reproductivo, estableciéndose por ello relaciones de desigualdad por género y por clase. Al igual que en la trata de blancas, las inequidades por género no fueron temas que se incluyeran en la definición del problema ni en la agenda internacional de la trata de esclavos.

El Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de 1933 surgió del informe que sobre la trata hizo el Comité Asesor sobre

²¹⁸ Las necesidades prácticas es un concepto del enfoque de género que se refiere a las necesidades básicas, como alimentación, vestido, vivienda, etcétera.

²¹⁹ OIT, El Trabajo Forzoso, conclusiones generales sobre las memorias relativas a la aplicación de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que tratan del trabajo forzoso y de la imposición del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 46ª reunión, Ginebra, 1962, citado por OIT, Alto al Trabajo Forzoso. Informe Global con arreglo al seguimiento de la declaración de OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2001, p. 10.

el Tráfico de Mujeres y Niños.²²⁰ En este convenio la definición del problema sufrió algunas modificaciones importantes, se incluyó explícitamente a las mujeres mayores de edad y se suprimió el término de “blancas” lo que supone el reconocimiento de que mujeres de todas las razas y edades eran víctimas de este problema y que aún entre las mujeres adultas la prostitución no había sido una elección. Adicionalmente, se hizo explícita la prostitución como el fin de la trata, después de casi tres décadas de que se formuló el primer acuerdo, se habló abiertamente del tema de la prostitución. Lo que quedó sin definir fue la edad de los niños.

Textualmente, en la agenda se señalaba que debería ser “castigado cualquiera que, para satisfacer pasiones ajenas, haya conseguido, arrastrado o seducido, aun con su consentimiento, a una mujer o muchacha mayor de edad, para ejercer la prostitución en otro país, aun cuando los diversos actos que sean los elementos constitutivos del delito se haya realizado en distintos países. En el término país, se incluían las colonias y protectorados, así como los territorios bajo la soberanía o mandato de los países denominados altas partes de contratantes del Convenio”.²²¹

La inclusión explícita de todas las mujeres y de la prostitución como fin de la trata permitió avanzar en la visibilización de la subordinación de las mujeres y de los niños y la dominación de los traficantes y/explotadores sexuales. Sin embargo, este avance no se correspondió en la agenda, las acciones se centraron en ampliar la cobertura geográfica de la sanción, como si el castigo fuera el medio a través del cual se pudiera eliminar un problema tan complejo como lo es la trata. Continuaba rigiendo la estrategia moral y de crimen organizado que caracterizó a las convenciones precedentes.

La Sociedad de Naciones propició un debate para elaborar un instrumento internacional encaminado a sancionar la explotación de la prostitución ajena y abolir todas las formas de reglamentación de la prostitución, aunque sus trabajos quedarán interrumpidos por el estallido de la II Guerra mundial. Como resultado de ese debate y del trabajo desarrollado por el Comité Asesor sobre el Tráfico de Mujeres y Niños se redactó un proyecto de Convenio para extender los alcances de los instrumentos existentes.

4.3.4 Bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

En 1946 las Naciones Unidas apoyó la idea de la unificación de medidas internacionales contra la prostitución.²²² El borrador fue preparado con base en el proyecto de la Sociedad de las Naciones de 1937 y en la Declaración internacio-

²²⁰ En la Conferencia de Ginebra, de 1921, se acordó la conformación del Comité Asesor sobre el Tráfico de Mujeres y Niños, integrado por expertos, quienes tuvieron la responsabilidad de elaborar informes sobre la trata, Carracedo, Rosario y Vicente, Sara, 2002, p. 6.

²²¹ Artículo 1 de la Convención internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad.

²²² Rivera, 2008, p. 12.

nal de los derechos humanos (1948).²²³ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó este denominado Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena el 2 de diciembre de 1949, que reemplazó a todos los convenios preexistentes.

En el preámbulo de la Convención de 1949 se hace un planteamiento del problema de forma diferente a como se había definido en los instrumentos internacionales anteriores: “la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y pone en peligro el bienestar del individuo de la familia y la comunidad”.²²⁴ En primer término, se considera como una violación a los derechos humanos de las personas y en segundo, la prostitución es señalada como el principal problema, en tanto que las convenciones anteriores lo era el tráfico de personas.

De ahí que en el establecimiento de la agenda se enfatice en el castigo a quien para satisfacer las pasiones de otra, procure personas para la prostitución y a quien explote la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de esa persona. Adicionalmente, se menciona que estos actos son punibles en la medida que lo permitan las leyes nacionales con lo que la tipificación de la trata como un problema internacional se amplía al ámbito de las naciones.

Según Rivera (2008), para los abolicionistas esta Convención implicó la distinción entre la prostitución forzada y la “voluntaria” debido a que las acciones se orientaron únicamente a la prohibición de las prácticas sociales de coerción como el proxenetismo, la procuración de personas y el funcionamiento de prostíbulos y no de la práctica generalizada de la prostitución. Este enfoque reconoció explícitamente la prostitución libremente elegida como toda aquella situación en la cual la explotación por un tercer actor o proxeneta estuviera ausente, por lo que la prostitución como violación de los derechos humanos sólo se presentaría cuando fuera prostitución forzada, producto de coerción o explotación evidente.²²⁵ En este sentido la estrategia de atención aparece como de derechos humanos pero con tintes moralistas al proponerse como una violación de estos derechos sólo cuando exista subordinación evidente pero de inacción (lo que también es política) cuando aparece como elegida libremente.

En la definición del problema y en la agenda de esta Convención desaparece totalmente cualquier alusión explícita de que sea un problema de género, ni siquiera se menciona explícitamente a las mujeres y niños de ambos sexos como víctimas de trata y prostitución. Al respecto surgen varios supuestos: el reconocimiento de que cualquier persona podía ser sujeta de tráfico y/o pros-

²²³ De hecho, los instrumentos internacionales precedentes ya habían sido modificados por los Protocolos aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947 y 3 de diciembre de 1948. Preámbulo de la Convención de 1949.

²²⁴ Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Prostitución Ajena, preámbulo.

²²⁵ Rivera, 2008, p. 13.

titución o que se diera por sentado que son las mujeres y niños de ambos sexos quienes son víctimas de estos problemas, lo que expresa un sesgo de género.

Lo que es un hecho es que al no aparecer ninguna referencia explícita de desigualdad de género, esta agenda aparece como neutral al género y a otros rasgos de diferenciación y de distancia social como un instrumento que beneficia por igual a las personas, sin reconocer las condiciones y posiciones diferentes de mujeres y hombres en la estructura social, reproduciendo con ello las desigualdades por género, clase, raza, pertenencia étnica, edad, por mencionar algunas. Es evidente que el fin de esta Convención fue prohibir el tráfico con fines de prostitución, a través de la criminalización del tráfico y el proxenetismo, no de atender las desigualdades que subyacen al problema.

4.3.4.1 Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños²²⁶

La Asamblea General estableció un Comité *ad-hoc* intergubernamental con el propósito de elaborar el borrador de la Convención contra el Crimen Organizado y dos protocolos suplementarios, como resultado de las recomendaciones que la Comisión sobre Prevención del Crimen Organizado y la Justicia Penal y el Consejo Económico y Social, hicieron al respecto en 1998.²²⁷

El Comité finalizó el texto en octubre del 2000. En la Resolución 55/25 la Asamblea General adoptó la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo en diciembre de 2000. Este Instrumento llamado Protocolo para Prevenir, Reprimir y Castigar el Tráfico de Personas, particularmente Mujeres y Niños, fue firmado en Palermo, Italia, por 121 países,²²⁸ entre ellos México.

Una de los aportes de este protocolo fue la definición de la trata de personas: por ella 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, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una personas 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, el consentimiento dado por la víctima de trata con fines de explotación no será tomado en cuenta.²²⁹

En la definición de la trata de personas no aparece explícitamente ninguna alusión a la desigualdad de género o a mujeres y niños de ambos sexos. El

²²⁶ Este protocolo también se denomina Protocolo de Palermo y complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

²²⁷ Cfr., Rivera, 2008.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Artículo 3. Definiciones. Incisos a y b. Protocolo de Palermo.

punto de partida es que afecta a todas las personas. No obstante esta ausencia explícita en la definición del problema, en la agenda se establece como fin prevenir y combatir la trata de personas, prestando especialmente atención a las mujeres y niños.²³⁰

Los puntos en común y las diferencias que representan avances en la atención y prevención de la trata de personas de este Protocolo con respecto a los instrumentos internacionales mencionados, son varios. Entre los puntos en común, se identifica la tipificación de la trata como delito y la denominación de víctima a la persona sujeta de este delito. La tipificación del problema como nacional e internacional, la cooperación entre los estados parte en materia de intercambio de información y asuntos judiciales, de modificación a las legislaciones nacionales, así como de alianzas o ayuda entre los países de origen y destino cuando se desarrollen proceso de reincorporación ciudadana y disfrute de los derechos humanos de las víctimas de trata, este último aspecto de reincorporación y disfrute de derechos humanos es una de las innovaciones relevantes.

Otras de las diferencias relevantes son: la creación de un lenguaje y una legislación global para definir la trata de personas, la unificación de la trata con fines de explotación sexual y de trabajo forzado, agregando la extracción de órganos, acciones de protección y asistencia a las víctimas en los procesos jurídicos y administrativos como acciones positivas para que tengan las mismas oportunidades que el resto de la población. Otra: el reconocimiento de la prostitución forzada y la voluntaria, lo que permite que los Estado-Nación focalicen sus acciones únicamente en la prostitución forzada y en otros actos coercitivos de trata, así como el énfasis en las provisiones legales entre los gobiernos para compartir y organizar información sobre el crimen organizado y los controles migratorios.

Estas disposiciones evidencian una interrelación de estrategias que responden a la complejidad del problema en un contexto de globalización. Se considera como un problema de crimen organizado, como de migración, como de derechos humanos con tintes moralistas al estigmatizar a las personas sujetas de trata como víctimas.

En materia de género, continúa el sesgo de los instrumentos internacionales precedentes, se mencionan prácticas sociales de coerción lo que implica violencia, pero no se mencionan como problemas de desigualdad por género. No obstante, la agenda propone acciones que revelan la conceptualización de las mujeres y los niños (supongo de ambos sexos) como población en situación en desventaja, por lo que se proponen acciones positivas para que se cumplan sus derechos humanos y para que no vuelvan a ser revictimizadas; se prevé proporcionar servicios que cubren sus necesidades prácticas, pero no sus intereses estratégicos.

El reconocimiento de una situación desfavorable de las mujeres y niños dentro de una problemática social plantea indagar si esta situación de las mu-

²³⁰ Artículo 2. Finalidad. Protocolo de Palermo.

eres y niños es resultado del sistema de relaciones entre los géneros o es producto del eje de diferenciación que se establece en la trata de personas.

El eje sobre el que se basan las relaciones de dominación/subordinación en la trata, es el lugar que se ocupa en la comercialización de personas para su explotación, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos. Bajo una visión individualista, dicotómica, se identifica por un lado a las víctimas de trata y por otro, a los victimarios, quienes dominan y someten a los primeros para obtener un beneficio, generalmente económico.

El establecimiento de la desigualdad a partir de si se es víctima o victimario, podría dar la falsa idea de que la causa de la desigualdad social es resultado de un atributo que los clasifica en uno u otro grupo. Sin embargo, en esta diferenciación intervienen pautas normativas, representaciones colectivas, valores y prácticas sociales que ocurren fuera de los individuos,²³¹ lo que plantea la influencia de otros elementos sociales en la situación de desigualdad. En este sentido, hay causas estructurales que no están siendo atendidas por el Protocolo de Palermo, por lo que las acciones propuestas se presentan como acciones focalizadas para atender los síntomas y no la enfermedad, lo que puede tener un impacto negativo en otras dimensiones de la desigualdad social.

4.3.4.2 Otros instrumentos internacionales

Existen otros instrumentos internacionales que hacen referencia a la trata de mujeres y niños. Entre las más sobresalientes se identifica la Convención de 1979, sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que se centra específicamente en los derechos humanos de las mujeres, obligando a los Estados a que tomen medidas apropiadas para eliminar toda forma de discriminación contra ellas. En su artículo 6 se invita a todos los Estados a que “tomen todas las medidas apropiadas para reprimir todas las formas de tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución de las mujeres”, sin embargo, su debilidad es la falta de una explicación sobre lo que se entiende por tráfico y explotación, bajo un enfoque de desigualdad de trato, donde las mujeres son discriminadas en la defensa de sus derechos humanos.

Años después, en la Recomendación General 19 de CEDAW (1992) se reafirma el artículo 6 de 1979, pero también se declara que “la pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres que entren en la prostitución”. Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia debido a su estatus, lo cual suele ser ilegal y que tiende a marginalizarlas. Ellas necesitan la protección igualitaria de leyes contra la violación y otras formas de violencia.²³² La desigualdad de género es explícita, pero persiste la conceptualización de desigualdad de trato, de ahí que se propongan acciones igualitarias de leyes.

²³¹ De Barbieri, 1996, p. 12.

²³² Rivera, 2008, p. 14.

La Declaración sobre la Eliminación de Violencia Contra la Mujer (1993) dice que “la violencia contra las mujeres será entendida a englobar, pero no limitarse a lo siguiente: violencia física, sexual y psicológica dentro de la comunidad en general, incluyendo la violación, el abuso sexual, el acoso sexual y la intimidación en el lugar de trabajo, las instituciones de educación y cualquier otro espacio; el tráfico de mujeres y la prostitución forzada.”²³³

No obstante que esta declaración fue previa al Protocolo de Palermo, no fue considerada en la definición del problema, ni en la formulación de la agenda. Igual situación se presenta con otros instrumentos internacionales. La Declaración de los derechos humanos de Viena y el Programa de Acción de la Conferencia sobre los Derechos Humanos de 1993 reconocieron los derechos de las mujeres como derechos humanos y también, por extensión, la responsabilidad del Estado en el combate contra la violencia hacia la mujer dentro de la esfera privada. También solicitó a los Estados que adoptaran la Declaración sobre la Violencia Contra las Mujeres. Esta declaración aborda el tema del tráfico internacional como una forma de violencia de género y busca su eliminación a través de la cooperación internacional en los campos de economía y desarrollo y por la legislación nacional.²³⁴

Aún cuando en CEDAW ya se planteaba la trata como un problema de violencia, fue a partir de los instrumentos en materia de derechos humanos de 1993 que en los estudios de género la trata fue considerada como un acto de violencia de género, conceptualización que no ha sido retomada por instrumentos internacionales sobre trata y los vinculados a ésta.

En síntesis, el análisis de cómo se ha interpretado la trata de personas desde un enfoque de género en la definición del problema y el establecimiento de la agenda revela que aunque se mencione a las mujeres y los niños como víctimas de la trata, así como algunas prácticas sociales de desigualdad de género, ello no significa que se establezcan acciones tendientes a atender y solucionar el problema de desigualdad por género y menos sus causas. La trata ha sido conceptualizada como un delito que afecta a personas, omitiendo que estas personas establecen relaciones sociales y que las relaciones de género llevan implícitas relaciones de desigualdad.

Aún cuando otros instrumentos internacionales han visibilizado y conceptualizado la trata como violencia de género, ésta no ha sido considerada por los instrumentos internacionales sobre trata; éstos se proponen acciones neutrales al género, las que en el menor de los casos representan acciones de igualdad de trato para las mujeres y los niños en cuanto a sus interés estratégicos, en tanto que la mayoría tiende a reproducir la desigualdad de género.

Adicionalmente, se percibe que en los organismos internacionales existe una desarticulación para atender los problemas globales; la especialización en el abordaje de los temas ha impedido acciones integrales para la atención y solución de los problemas. La trata se le conceptualiza como un delito, no como

²³³ *Ibidem.*

²³⁴ Rivera, 2008, p. 15.

una situación de interrelación de desigualdades; se han identificado algunas de sus posibles causas, como la pobreza, la existencia de redes criminales, la falta de empleo, la migración, la falta de un sistema jurídico e impartición de justicia, pero poco se han abordado las causas estructurales de la desigualdad de género.

4.4 La trata de personas en el marco de la política nacional: una mirada desde el género

En el ámbito internacional, como se mostró en el apartado 2, la definición de la trata de personas como un problema público y la construcción de la agenda ha transitado por un largo proceso. En la actualidad existe un mecanismo internacional, el Protocolo de Palermo, que sirve como marco de referencia para que los Estado-Nación desarrollen su propio proceso. La existencia del instrumento internacional no significa que los Estados-Nación lo apliquen tal cual, sea cual sea la influencia del establecimiento de una agenda "internacional o mundial, el espacio de la toma de decisiones sigue siendo el Estado-Nación".²³⁵ En este sentido cada país desarrolla su propio proceso.

Si se define la toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en que los diseñadores de las políticas asignan valores. En este sentido, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de políticas públicas, por ejemplo, las decisiones acerca de qué constituye el problema, qué información elegir, selección de estrategias para influir la agenda de las políticas, selección de opciones de políticas a considerar. En cada uno de esos puntos hay toma de decisiones, algunas de ellas implican la asignación de valores [interpretaciones] y la distribución de recursos. De ahí que la toma de decisiones ocurra en diferentes ámbitos y niveles.²³⁶

El que la toma de decisiones sea parte del proceso de la construcción del problema como asunto público y del establecimiento de la agenda en los ámbitos nacionales está influida por la forma como se interpreta y conceptualiza la problemática, por la asignación de valores y por la toma de decisiones.

Bajo ese marco se realiza un análisis de la incorporación el problema de la trata de personas en la agenda pública de México desde un enfoque de género para saber si en la definición del problema se considera la desigualdad de género y en caso positivo, analizar cómo ha sido interpretada; si se proponen acciones con perspectiva de género y con qué enfoque de políticas de equidad de género han sido formuladas. Al mismo tiempo, se propone hacer una revisión de la actuación de los principales actores involucrados en el proceso de definición del problema y el establecimiento de la agenda para identificar

quiénes han tomado las decisiones, cómo y cuándo y tener un acercamiento a la importancia que la trata de personas tiene en la agenda pública y si este análisis se realiza con fuentes documentales, lo que implica una limitación en el estudio de las decisiones. Para el análisis interpretativo de la definición del problema y del establecimiento de la agenda, se considera analizar el marco legal y los documentos rectores de la planeación en la Administración Pública Federal.

4.4.1 El proceso de definición del problema de la trata y el establecimiento de la agenda en el marco legal: entre interpretaciones y actuaciones

4.4.1.1 Inicio de un proceso tortuoso

Las Comisiones de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; Comisión de Justicia, Comisión de Derechos Humanos y Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Senadores, denominadas como Comisiones Unidas, presentaron a la Asamblea de esa Cámara el proyecto de Decreto para aprobar el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a principios de octubre de 2002. El Senado de la República lo aprobó pocos días después (el 22 de octubre) y el Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de ese mismo año y ratificado por el Gobierno Federal el 4 de marzo de 2003, siendo publicada dicha ratificación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril.²³⁷

Dos años después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la aprobación del Protocolo de Palermo, el 9 de diciembre de 2004, los Senadores Enrique Jackson Ramírez, Ramón Mota Sánchez y Sadot Sánchez Carreño, integrantes del grupo parlamentario del partido revolucionario institucional, presentaron la iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y que adiciona la ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, considerando que los tratantes operan de forma organizada.

Según la opinión de un especialista en el tema de trata de personas la decisión de tener una ley que previniera y sancionara la trata fue de los senadores que presentaron la iniciativa, quienes por su experiencia política vieron la oportunidad de incorporar en la agenda pública un problema que en ese momento era conocido únicamente por los expertos, pero que años más tarde cobraría importancia.²³⁸

El análisis del proyecto de iniciativa de ley, desde el enfoque de género,

²³⁷ Senado de la República, Tercer año de ejercicio, Primer Periodo Ordinario, Gaceta Parlamentaria, núm. 66, martes 8 de octubre de 2002.

²³⁸ Entrevista al Maestro Rodolfo Casillas.

²³⁵ Parson, 2007, p. 273.

²³⁶ *Ibidem*.

revela la conceptualización de las mujeres niñas y niños como víctimas dentro de un fenómeno criminal, no como resultado de las relaciones sociales que los colocan en una situación de desigualdad frente a otros, de ahí la orientación al control del problema y no a resolver las desigualdades que subyacen a la trata como se revela en el proceso de construcción de la agenda y en sus disposiciones definitivas.

El proyecto de iniciativa de ley retoma los fines del Protocolo de Palermo (artículo 2).

I. Prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a la mujer y los niños;

II. Proteger y ayudar a las víctimas de la trata de personas, respetando plenamente sus derechos humanos; y

III. Sancionar penalmente las conductas típicas relacionadas con las distintas modalidades de la trata de personas.

El sentido básico de la formulación de la propuesta de ley es controlar el problema de trata de personas a través de la sanción respetando los derechos humanos de las víctimas. Como consecuencia, se plantea el problema como delito que se comete en cualquiera de los tres procesos básicos de la trata: reclutamiento, traslado y explotación o extracción de órganos, lo que implica que de fondo se le defina como un problema de criminalidad, de ahí que la agenda se formule con miras a la tipificación del delito, a la sanción y la reparación del daño de las víctimas. Un abordaje con sesgo jurídico, lógico, considerando que es un instrumento legal, donde a las víctimas sólo se le deben respetar sus derechos humanos a través de la protección y atención.

Como aspectos contribuyentes a lograr el control del problema, se proponen la prevención de la trata y la coordinación interinstitucional bajo el reconocimiento de que es un problema nacional que tiene que ser atendido por instituciones de distintos ámbitos. En materia de prevención se proponen medidas que prevengan el reclutamiento y el traslado de víctimas, también la difusión de información sobre los riesgos de salud y de sanción, si se opta por ser "cliente" en la prostitución.

El abordaje se centra en el fenómeno en sí, no en la interrelación de las personas que lo configuran y que lo colocan como problema social, donde un sector de la población está colocado en una posición de desigualdad. En este sentido, no se conceptualiza como un problema estructural de desigualdad social producto de las relaciones entre las personas donde los valores, normas y representaciones colectivas sobre las personas y sus cuerpos sexuados, así como la configuración de instituciones, reglas y recursos que signan condiciones y posiciones a éstas, determinan un sistema de jerarquías en función de diversos ejes de desigualdad, dividiendo a la población, económica, política y culturalmente en términos de dominación y desigualdad de oportunidades,²³⁹

²³⁹ Cfr. Incháustegui, 2007.

dando como resultado la interrelación de distintas dimensiones de la desigualdad (clase, raza, etnia, edad, etcétera) entre ellas la de género.

Así, la conceptualización del problema como de criminalidad y de respeto a los derechos humanos influyó para que la propuesta de agenda incluyera, por un lado, sanciones para quienes incurrieran en el delito; y por otro, acciones de protección y apoyo a las víctimas. Estas últimas, como acciones de igualdad de trato para que sus derechos humanos fueran respetados, no para el goce pleno de derechos económicos y sociales y el desarrollo de sus capacidades que el enfoque de igualdad de oportunidades propone.

Siguiendo con el proceso de construcción de la agenda, esta iniciativa fue turnada a las Comisiones unidas de Justicia, de derechos humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, para su análisis y dictamen. El 3 de diciembre de 2005 fue aprobado el dictamen por el Pleno de la Asamblea de la Cámara de Senadores, con 95 votos.²⁴⁰ La Minuta sobre la Iniciativa que crea la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que adiciona la ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, fue turnada en enero de 2006 a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, para que emitiera su dictamen y continuara su proceso de aprobación.

En el apartado del dictamen, denominado "Valoración de la iniciativa," se argumenta, entre otras cosas, que la trata es un fenómeno sociodelictivo en el que convergen factores de carácter económico, social, migratorio, discriminatorio, de delincuencia organizada y corrupción. Así también los orígenes de la trata en la región de América Latina y el Caribe, como trata de mujeres. Los actores participantes que argumentaron la conceptualización de la trata como un problema social de desigualdad de oportunidades y que desde sus orígenes afectaba en su mayoría a las mujeres no pudieron influir en el proceso de definición y en la agenda al no ser recogidas sus opiniones en la reformulación de la propuesta, la parte jurídica tuvo un mayor peso, por tratarse de una ley.

El dictamen aportó elementos para la construcción de la agenda, entre los más importantes fueron los siguientes: la especificación de que la protección, atención y asistencia a las víctimas debe garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, lo que confirma el respeto a los derechos humanos de las personas; y dentro de la atención a víctimas, la propuesta de centros de atención especializada, lo que representaba la posibilidad de la no revictimización por parte de los servidores públicos, que suelen ejercer violencia institucional y de género a las víctimas del delito.

4.4.1.2 *Un compás de larga espera*

Una vez que la Minuta sobre la iniciativa que crea la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y que adiciona la ley Federal contra la Delincuen-

²⁴⁰ Gaceta Parlamentaria, núm. 145, 15 de diciembre de 2005.

cia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, fue recibida por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, pasaron cerca de dos años para que fuera aprobada; en el ínterin, hubo cambio de Administración Federal y renovación de las Cámaras de Senadores y Diputados; es decir, cambios en las instancias tomadoras de decisiones, con los ajustes del caso en el quehacer público por la nueva correlación de fuerzas políticas en los poderes ejecutivo y legislativo.

La iniciativa del Proyecto de ley aprobada en la Cámara de Senadores fue turnada a la Cámara de Diputados. La Comisión de Justicia, que la recibió, decidió consultar, entre otras personalidades e instancias, a especialistas nacionales e internacionales y organizaciones civiles preocupadas y que atienden la problemática. Entre otras: grupo promotor de la Ley contra la Trata de Personas, conformado por ciudadanos y representantes de organizaciones civiles interesados de que en México se combata este problema así como personalidades integrantes de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA; del Consejo Consultivo de la UNICEF en México; de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); de la asociación sin fronteras y la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe. Así también la colaboración de investigadores, como Rodolfo Casillas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y de Miguel Ontiveros Alonso y Claudia Antúnez Monroy²⁴¹ del Instituto Nacional de Ciencias Penales, quienes realizaron un análisis crítico y propositivo de la iniciativa, cuyas aportaciones se recogen en el dictamen.²⁴² Ello plantea la participación de actores de la sociedad civil en el proceso de construcción de la definición del problema de trata de personas y establecimiento de la agenda con intervenciones, opiniones y decisiones de mayor peso de unos que de otros.

El 12 de abril de 2007, después de 15 meses de no tener ninguna respuesta con respecto a la aprobación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de los derechos humanos,²⁴³ urgieron a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para que emitiera un dictamen y permitiera la continuidad del proceso de aprobación de esta iniciativa de ley.

Fast-Track, la Cámara de Diputados aprobó el decreto que expide la Ley

²⁴¹ En los reportes sobre las acciones desarrolladas por el ejecutivo federal, se menciona que el Grupo Intersecretarial sobre la trata de personas, participó en la elaboración de la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas, pero no se menciona en que etapa del proceso.

²⁴² Gaceta parlamentaria del Senado de la República, No 145, 15 de diciembre de 2005.

²⁴³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, A. C. Centro de derechos humanos del migrante, A. C. Frontera con Justicia, A. C. Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres, A. C., Academia Mexicana de Derechos Humanos A. C., Red por los Derechos de la Infancia, A. C., Foro Migraciones. Incide, Social, A. C., Deca Equipo Pueblo, A. C., Democracia y Sexualidad, A. C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., Alianza Cívica, A. C., Sin Fronteras, IAP. Cimac-noticias, 16 de abril de 2007.

para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que reforma y adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que reforma y adiciona el Código Federal de Procedimientos Penales y que reforma, adiciona y deroga el Código Penal Federal, el 26 de abril de 2007. Con 396 votos a favor, cero en contra y una abstención. El decreto fue aprobado en lo general y en lo particular y se devolvió al Senado de la República para su aprobación, dado que a la iniciativa de origen se le habían introducido modificaciones. El dictamen señalaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, llevarían a cabo o colaborarían en la realización de programas permanentes para prevenir este delito.²⁴⁴

En el Senado de la República se dio la primera lectura el 27 de septiembre y la segunda el 2 de octubre, con lo que se decretó expedida la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. El ejecutivo publicó la ley aprobada por el legislativo el 27 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación con lo que a partir de ese momento en México se cuenta con una ley específica en materia de trata de personas.

4.4.1.3 La definición del problema en la ley y la desigualdad de género

En la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas se concreta el abordaje con el que inició la propuesta; es un problema de criminalidad de personas donde por un lado, hay víctimas a los que se les tienen que respetar sus derechos humanos durante el proceso jurídico y reparar el daño, y por otro victimarios a quienes se les debe castigar por incurrir en el delito de la trata de personas. La orientación de la agenda es controlar el problema a través de la sanción, prevención y la coordinación intersecretarial.

La mención explícita del género y de mujeres, niños y adolescentes, se hace en varios artículos de la ley. En el capítulo referido a la prevención (capítulo III) se señala que corresponde a la Comisión Intersecretarial, entre otras labores, desarrollar campañas de prevención, protección y atención, fundamentalmente la salvaguarda de la dignidad humana y los derechos humanos con especial referencia a las niñas, niños adolescentes y mujeres (artículo 12, apartado II); así como informar y capacitar con perspectiva de género [...] al personal de la Administración Pública Federal relacionado con este fenómeno delictivo (apartado IV del mismo artículo); orientar al personal responsable de los diversos medios de transporte, sobre las medidas necesarias para asegurar, en especial, la protección de las personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, indígenas, mujeres [...] (artículo 13, apartado I, inciso c). Desarrollar y ejecutar planes para la construcción de albergues específicamente creados para las víctimas [...], atendiendo a las necesidades particulares de las víctimas con especial referencia a las niñas, niños, adoles-

²⁴⁴ Boletín, 115 del 26 de abril de 2007, difusión social de la Cámara de Diputados.

centes y mujeres (artículo 13 apartado I, inciso d). Por último, capacitación y formación [a servidores públicos en materia de] instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, trata de personas y derechos de los refugiados, así como la legislación nacional, con especial referencia a la atención y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres, [...] (artículo 13 apartado II, inciso b).²⁴⁵

Las acciones referidas y otras donde no se menciona explícitamente a las mujeres, adolescentes y niños de ambos sexos, revelan la concepción de estas personas como grupos vulnerables a quienes se les tiene que proteger de los tratantes y de los servidores públicos que violan sus derechos humanos. De fondo es una concepción de discriminación frente a sus derechos humanos, por lo que se proponen acciones de igualdad de trato, enfoque identificado desde que se analizó el proyecto de iniciativa de ley, pero que no propone una acción directa para el avance en la equidad por género.

Es pertinente mencionar que en artículo 13, apartado II, inciso c, se señala que la Comisión Intersecretarial en el diseño del Programa nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, deberá fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito, lo que plantea acciones con enfoque de igualdad de oportunidades para las víctimas, pero que no representan, necesariamente, igualdad de oportunidades de género porque se ignora en qué tipo de trabajos se propone capacitarlas, dado que existen amplias evidencias de la desigualdad por género en el empleo.

4.4.1.4 Para no perder la costumbre

En el segundo transitorio de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, se dispuso que el Ejecutivo expidiera el Reglamento de la Ley en un término de 120 días hábiles. El Ejecutivo incurrió en incumplimiento de lo dispuesto en la ley, dado que el Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2009, cerca de un año (339 días) después de lo que tenía como plazo para hacerlo. Lograr una ley fue producto de determinado trabajo político y social; la expedición de Reglamento fue otra lucha posterior no menos importante, lo que no niega el carácter limitado del instrumento normativo.

A partir del segundo semestre de 2008, cuando ya se había cumplido con mucho el plazo establecido por la ley, las Cámaras de Diputados y la de Se-

²⁴⁵ En el apartado V del artículo 12, se señala también como tarea de la Comisión Intersecretarial: promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres. La mención de las mujeres y niños de ambos sexos, como sujetos de estudios e investigaciones no representa una acción con enfoque de género, porque no representa una acción dirigida directamente a darles un trato igual, a generar las oportunidades o a transformar las causas estructurales de la desigualdad de género.

nadores realizaron varios exhortos para que el Ejecutivo expidiera el Reglamento. El primero fue presentado por la Diputada Maricela Contreras Julián del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 8 de julio, el que fue aprobado como acuerdo por la Comisión permanente del Congreso de la Unión. Una semana después, el 16 del mismo mes, la Comisión Permanente del Senado de la República aprobó un dictamen para un segundo exhorto. El 21 de octubre la diputada Holly Matus Toledo (PRD) propuso un punto de acuerdo con un nuevo exhorto, el que fue aprobado. El 14 de enero de 2009 los senadores Raúl Mejía González, Ramiro Hernández García y Adolfo Toledo Infanzón integrantes del grupo parlamentario del PRI, promovieron un nuevo exhorto, no sólo para la expedición del Reglamento, sino también para establecer la Comisión Intersecretarial, como se dispone en el artículo 10 de la mencionada ley.

Así también en el artículo 10 de la mencionada ley se establece que el Gobierno Federal establecerá una Comisión Intersecretarial para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. Disposiciones que también han sido incumplidas por el ejecutivo hasta el momento de escribir la versión final este texto (mayo de 2009).

Por parte de los especialistas en el tema y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al respeto de los derechos humanos y a la atención de la trata de personas, hubo extrañeza, comentarios y gestiones con tomadores de decisiones para presionar, pero no se registró ninguna manifestación pública por parte del Ejecutivo.

La no decisión por parte de algunos actores clave en el proceso de aprobación de la ley y en la operacionalización de las disposiciones establecidas en ellas, también es política; implica la constricción o la contención de la toma de decisiones para concentrarse en “temas seguros mediante la manipulación de valores, los mitos, las instituciones y los procedimientos políticos de la comunidad dominante.”²⁴⁶ De acuerdo a Parsons (2007) la no decisión sugiere que los diseñadores de políticas que detentan el poder tienen la capacidad de mantener ciertos temas fuera de la agenda que controlan. Esa capacidad también es una función del poder y la influencia detrás de los nuevos temas.²⁴⁷

4.4.1.5 Para que la cuña apriete

La falta del Reglamento, de la creación de la Comisión Intersecretarial y de la formulación del Programa Nacional para la Prevención y Atención de la Trata de Personas limitaba la operacionalización de las acciones propuestas por la

²⁴⁶ Bachrach y Baratz; 1963, p. 632, citado por Parsons, 200, p. 186.

²⁴⁷ Parson, 2007, p. 166.

ley, por parte de la Administración Pública Federal, lo que no significó que no se desarrollaran acciones públicas en la materia. Una de las acciones que desde el legislativo se propusieron para avanzar en la aplicación de las disposiciones de la ley fue la asignación de un gasto para la atención de las víctimas a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), de la Procuraduría General de la República, a iniciativa de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, la que fue aprobada para ser ejercida en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal de 2008.

4.4.1.6 El Reglamento

El Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas finalmente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de febrero de 2009. No planteó novedades, ni propuestas más específicas de las que ya se habían mencionado en la ley. Una de las pocas innovaciones fue la creación de la Subcomisión Consultiva de la Comisión, como cuerpo colegiado de análisis y opinión de los asuntos competencia de la Comisión, la que estará integrada por servidores públicos con nivel mínimo de director general u homólogo; en este cuerpo colegiado podrán participar como invitados servidores públicos y expertos académicos vinculados con la trata de personas, como se estableció para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial, en el apartado II del artículo 10 de la Ley.

En materia de equidad de género se especifica que el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otras atribuciones, impulsará la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas sectoriales e institucionales específicos, así como en las acciones y procedimientos de las dependencias, entidades y la Procuraduría cuando así proceda (apartado II del artículo 20), lo que abre la posibilidad de que la desigualdad de género sea considerada dentro de la definición y establecimiento de la agenda en el poder ejecutivo.

La Ley ya había planteado para las organizaciones de la sociedad civil y expertos su calidad de invitados en la Comisión. En el Reglamento se registra su participación sin derecho a voto, lo que para El Colectivo para la Atención de la Trata de Personas²⁴⁸ representa un retroceso porque la mayoría de las víctimas actualmente son detectadas y atendidas por las organizaciones de la sociedad civil.²⁴⁹

²⁴⁸ Fundación Daywalka México A.C., Infancia Común, A.C., Fundación Infancia, A.C., Fundación Casa Alianza México A.C., Casa de las Mercedes, IAF, Red Nacional de Refugios, A.C., Red por los Derechos de la Infancia en México, AC, Centro de Apoyo y Capacitación para las Empleadas del Hogar, A.C., Frontera con Justicia, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C., Sin Fronteras, IAF.

²⁴⁹ Cencos/Radiobemba Fm, publicado: Marzo 12, 2009.

4.4.2 La definición de la trata de personas como problema y el establecimiento de la agenda en los documentos rectores de la planeación en la Administración Pública Federal

El Protocolo de Palermo fue ratificado por México el 3 de febrero de 2003, año en que el periodo sexenal del gobierno en turno se encontraba justo a la mitad de su duración, por lo que no fue factible la inclusión de objetivos y estrategias para la atención de la trata de personas en el Plan Nacional de Desarrollo de 2000-2006. Así también el retraso en la emisión del dictamen aprobatorio en la Cámara de Diputados propició que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se publicara antes que la ley, por lo que las disposiciones establecidas en este documento legal no fueron tomadas en cuenta en la formulación del pnd (2007-2012). No obstante, como ya fue mencionado, el retraso en la publicación del Reglamento de la ley y en la creación de la Comisión Intersecretarial, expresan la posición del poder ejecutivo frente a este problema.

4.4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012

La trata de personas aparece explícitamente en la estrategia 15.4: promover y aplicar los instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y tráfico de personas, dentro del objetivo 15: fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía, del Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad. Textualmente se menciona que:

El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.²⁵⁰

La trata es considerada como versión moderna de esclavitud y deshumanización, se reconoce como un fenómeno mundial que impacta negativamente a las personas, pero su definición como problema público no se refiere a un problema de personas, sino a un problema de leyes y sistema de justicia criminal que tiene que ser enfrentado con un marco legal internacional, de ahí que se proponga una política exterior más colaborativa. La conceptualización del problema como crimen, tal y como se definió en el Protocolo de Palermo y en la ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas influyó en como se definió en el Plan de desarrollo, aunque la diferencia es que aquí tiene una

²⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, págs. 71-72.

connotación internacional. De ahí que deba ser atendido con leyes internacionales y que aparezca dentro de la competencia de política exterior.

Si la trata no está definida en la agenda pública como problema que afecta a personas, la desigualdad de género no tiene ninguna oportunidad de ser incorporada como problema subyacente a la trata de personas. La incorporación en la agenda del ejecutivo, bajo la concepción de que es un problema legal y de colaboración internacional, no excluía de manera necesaria su incorporación en las agendas social, económica y cultural pero si ocurrió.

4.4.2.2 Programas sectoriales

Con relación a los programas sectoriales, la correlación entre el plan rector y estos programas supone el establecimiento de acciones en materia de trata de personas en el sentido expresado en el apartado anterior.

En el Programa sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores se mencionan explícitamente en dos objetivos.

Sección 3, objetivo 11: promover los estándares internacionales de protección enfocados, en particular, a los grupos de mexicanos en situación de vulnerabilidad como: la niñez, las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes y las víctimas de la trata.

Sección 4, objetivo 10:

10.3.3 Promover, en todos los espacios internacionales y regionales y de encuentros bilaterales, la firma y ratificación de los instrumentos internacionales, en materia de trata y tráfico de personas.

10.4.3 Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación, principalmente en materia de drogas, corrupción, trata de personas, delincuencia organizada, producción, uso y desecho de sustancias químicas peligrosas.

10.4.5 Dar respuesta a los cuestionarios de cumplimiento de los Protocolos de ONU sobre Trata y Tráfico de Personas.

10.4.6 Participar de manera activa en la Conferencia de Estados Parte de los Instrumentos Internacionales existentes de combate a las diferentes expresiones de la delincuencia organizada transnacional como la trata de personas.

Es evidente que el enfoque jurídico en el marco de colaboración internacional que tiene el PND 2007-2012 influyó en la conceptualización del problema en este programa sectorial.

4.4.2.3 Otros programas sectoriales

El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 es otro de los programas que considera acciones para la trata de personas:

Objetivo 3, de concurrencia legal y normativa.

Instrumentos 3.2.7, programas preventivos y educativos referentes a la trata de personas y participación del sector empresarial y de la sociedad civil en la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.

Este instrumento expresa el cumplimiento de lo establecido en la ley. Por un lado se propone participar en el Comité Intersecretarial, como lo dispone el artículo 10, y por otra se participa en una acción de prevención. El turismo es una actividad donde la trata de personas para la explotación sexual se ejerce con mayor frecuencia. Dentro de las competencias de la Secretaría de Turismo, desarrollar este tipo de acciones representa un avance en la atención del problema, pero no queda muy claro si estas actividades van a impactar en una reducción de la desigualdad de género, al no especificarse los objetivos específicos de los programas.

En el Programa del Consejo Nacional de Población (Conapo) se incorpora en dos líneas de acción del capítulo 6 denominado "atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes":

Línea de acción II. Fortalecer las acciones de cooperación bilateral y multilateral para la gestión de la trasmigración, la seguridad fronteriza y el combate a las organizaciones de tráfico y trata de migrantes.

Línea de acción IV. Fortalecer las acciones de combate a las organizaciones de tráfico de inmigrantes y trata de personas e intensificar las acciones de seguridad fronteriza y de combate a las organizaciones de tráfico de migrantes y trata de personas.

Por último, el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación también contiene acciones para la atención de este problema; éstas se especifican en la Sección IV. Objetivo sectorial 1. Estrategia 1.5: detectar víctimas de trata en materia migratoria. Coordinación interinstitucional: establecer mecanismos de colaboración con otros gobiernos y otras instituciones para la detección de víctimas.

Al igual que en el caso de turismo, las acciones propuestas por el Conapo y la Secretaría de Gobernación se circunscriben dentro de lo que manda la ley. Los flujos migratorios documentados e indocumentados son espacios donde los tratantes reclutan o trasladan a las víctimas, por lo que la aplicación de los mecanismos nacionales y de colaboración internacional para identificarla y para combatir a las organizaciones de trata de personas son acciones tendientes a controlar el problema.

Llama la atención que este programa se presentó un día después que la Ley para la Prevención y Atención de la Trata de Personas, lo que formalmente implicaría que se desconocía el contenido. Sin embargo, como fue mencionado, el dictamen sobre la ley por la Cámara de Diputados se dio en abril del mismo año y se turnó para su último trámite aprobatorio a la Cámara de Senadores que en septiembre ya había aprobado, en su primera lectura, lo que significa que en

los ámbitos políticos ya se podrían conocer los contenidos de la ley. ¿Por qué el programa sectorial de turismo incluyó explícitamente por lo menos una acción sobre la trata de personas y otros programas vinculados a las instituciones de la Comisión Intersecretarial no? Se ignora la respuesta, pero los hechos plantean el supuesto de que no había una intención clara de que se quisiera hacer.

Con relación al género, el lenguaje neutral con el que se formuló la agenda revela que los tomadores de decisiones no fueron sensibles a este enfoque, lo desconocen o interpretaron que especificarlo de forma neutral beneficiaba a mujeres y hombres, pero más a las mujeres y los niños porque en su mayoría son las víctimas. En el peor de los casos puede presentarse un sesgo moralista por la relación entre la trata y la prostitución o de total rechazo a la igualdad de género, situación que igualmente se ignora, pero que valdría la pena investigar.

Si la trata ya había sido tipificada como un crimen en la ley, la atención de las desigualdades que subyacen en la trata debieron ser acogidas por el Ejecutivo. La disposición de que la Comisión Intersecretarial debería de fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación pero la falta de un abordaje más amplio en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, así como la dilatación en la expedición del Reglamento de la Ley de Prevención y Atención de la Trata de Personas expresa una escasa valorización de este problema en la agenda gubernamental. El no hacer, como ya fue mencionado, también es política pública.

Las acciones de la igualdad de trato que se proponen en los principales documentos que conforman la agenda pública representan un avance para la equidad por género, aunque no fueron formuladas explícitamente para atender un problema de desigualdad de género. Las acciones de igualdad de trato no reconocen la dominación y las desigualdades, por ello hay una ausencia de propuesta de igualdad de oportunidades para las víctimas. No se proponen acciones afirmativas que posibiliten el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, los adolescentes y los niños y muchos menos las causas estructurales de género que los lleva a ser sujetos de la trata de personas. Como escribiera Nayla Kabeer, es como pretender "curar el cáncer con curitas".²⁵¹

4.5 Acciones públicas para la atención de la trata de personas y su implementación desde la perspectiva de género

La publicación de la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas (LPSSTP) del Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales, así como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008 durante 2007 planteó la aplicación formal de las acciones públicas propuestas en estos documentos para el 2008, año en que se realizó este estudio. Sin embargo la ejecución de acciones se comenzó a desarrollar de manera continua a partir de que México aceptó el Protocolo de Palermo en 2003.

²⁵¹ Kabeer, 1998.

Como se planteó en la introducción el ciclo de las políticas no sigue un proceso lineal; para su estudio se organiza de esa manera, pero en términos de análisis del proceso las fases se interrelacionan. En el tema de trata de personas las acciones comenzaron a efectuarse básicamente para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, aun cuando en los documentos rectores de la formulación de la agenda pública no se haya incluido como problema público.

El proceso de aplicación, lejos de lo que pudiera pensarse, es complejo porque quienes ejecutan las políticas públicas no son simples servidores públicos neutrales, sino personas con ideas, valores, creencias e interés que los usan para influir en la política pública.²⁵² Así, las interpretaciones sobre el problema también van a estar presentes en la aplicación. En términos teóricos, requiere del establecimiento de objetivos, metas, acciones e indicadores,²⁵³ así como de los recursos financieros y humanos para el logro de las metas establecidas. Considerando que aún no se formula el Programa para la Prevención y Atención de la Trata de Personas es difícil que se pueda hacer un análisis sobre estos aspectos. De hecho, la información sobre acciones dirigidas a la trata de personas, disponible públicamente, no reporta información al respecto. En cuanto a los recursos financieros, serán analizados en el apartado 5.

4.5.1 Acciones públicas para la atención de la perspectiva de género

4.5.1.1 Antecedentes

Las primeras acciones públicas sobre la trata de personas se comenzaron a desarrollar en nuestro país a partir de que se firmó la aceptación del Protocolo de Palermo en 2003. Durante el siguiente año, en 2004, las acciones desarrolladas fueron relativamente escasas, se realizaron negociaciones para la colaboración internacional de combate a la trata de personas con Guatemala, Brasil y Ecuador; solamente se firmó con Guatemala. Se desarrolló un Seminario Internacional para dar a conocer el Protocolo de Palermo y para discutir la aplicación de éste. Se gestionó un donativo para que la Organización Internacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres, desarrollaran un proyecto denominado "Construcción de una Red de Apoyo para la Atención Integral de Víctimas en las Fronteras Norte y Sur de México;" se les otorgó 1 millón de pesos para desarrollar el proyecto durante 2 años con la participación de las dos instituciones gestadoras, así como del Instituto Nacional de Migración (INM) de la Secretaría de Gobernación y de la organización donante, CIM/OEA. A fines de ese año se realizaron dos seminarios de información y capacitación en la zona norte y sur de México para servidores públicos de la Administración

²⁵² Parson, 200, p. 482.

²⁵³ Considerando que la actual administración pública se rige por un principio de resultados, la formulación de indicadores es un requisito básico en el diseño de las políticas públicas.

Pública Federal vinculados con la atención al problema y a instancias de la mujer de las entidades y municipios fronterizos. Por último, se realizaron esfuerzos para desarrollar un proceso de coordinación institucional: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) se encargó de coordinar el proceso de inteligencia para detectar a los delincuentes; el INM formuló querrelas por violación a la ley General de Población (LGP). Por su parte, la Policía Federal Preventiva (PFP), coadyuva en operativos y presenta denuncias de hechos ante la Procuraduría General de la República; la Agencia Federal de Investigación (AFI) recopila información y ejecuta mandatos judiciales.

En 2005 se crea el Grupo Intersecretarial sobre trata de personas (GIRP) para dar una atención coordinada. Fue integrado por 10 instituciones: Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de Migración y Centro de investigación y Seguridad Nacional), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva), Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Turismo, Procuraduría General de la República, Sistema Nacional de Atención Integral para la Familia (DIF) e Instituto Nacional de las Mujeres, con lo que se abrió la posibilidad de aplicar un modelo de ejecución. No obstante, durante ese año las principales acciones fueron en materia de colaboración internacional, difusión y capacitación sobre el tema. La principal actividad que realizó el GIRP fue valorar y desarrollar elementos para la negociación con Estados Unidos de una Carta de Entendimiento a través de la cual se haría la aportación de 8.2 millones de dólares en programas de cooperación para el combate a la trata de personas en nuestro país. La propuesta de EUA se compuso de 7 proyectos: investigación de casos, desmantelamiento de organizaciones criminales, procuración de justicia, atención a víctimas y reinserción social, difusión de información y concientización de la población sobre la trata de personas, apoyo a una red de albergues e instancias de protección a víctimas, se desconoce los resultados de esa negociación.

En el último año del periodo de gobierno de Vicente Fox (2006) las acciones fueron cuantitativamente menores, básicamente se desarrollaron eventos para la difusión y capacitación sobre el tema.

Durante el periodo 2004-2006, las organizaciones de la sociedad civil y profesionales relacionados con las problemáticas que subyacen a la trata de personas participaron en algunos de los eventos realizados sobre el tema y desarrollaron actividades de atención por su propia cuenta. Es de destacar el Programa de Apoyo a Víctimas de Trata en México (Proteja) que inició dando apoyo a refugios para víctimas de trata en nuestro país y después amplió sus actividades en formación y sensibilización, asesoría técnica-legislativa y vinculación de redes. Este programa es aplicado por Management Systems Internacional (MSI) y la Academy for Educational Development (AED) con fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) gracias a esto la mayor parte de los servicios que ofrece son gratuitos.²⁵⁴

²⁵⁴ <http://www.proteja.com.mx>

La falta de información más detallada no permite analizar, ¿cuál fue la interpretación del problema?, es decir, bajo qué conceptualización de la trata de personas se realizaron las acciones; tampoco se sabe si éstas tenían perspectiva de género, aunque se supone que si el Instituto Nacional de las Mujeres participó de varias actividades y organizó un proyecto por dos años, lo que supone que estas acciones fueron formuladas con esa perspectiva; sin embargo, la falta de visibilización de acciones tendientes a atender la desigualdad por género que subyace a la trata de persona plantea el desarrollo de acciones aparentemente neutrales al género. El año 2007 marca el inicio de un nuevo sexenio. Las acciones desarrolladas durante este año dan indicios de que un modelo de ejecución se perfilaba con cinco líneas de trabajo (ver diagrama 3).

El Grupo Intersecretarial coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores como ente articulador de las acciones institucionales reportó su participación en la elaboración de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, aunque no mencionó en qué fase del proceso. También informó sobre la conformación de varios subgrupos. Dos subgrupos de trabajo: área social y área penal para analizar las estrategias a seguir con la publicación de la LPSTP; y un subgrupo técnico integrado por Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, el Instituto Nacional de las Mujeres y el DIF, que compartían y discutían experiencias de actuaciones ministeriales en contra del tráfico de personas, lenocinio, prostitución infantil y explotación sexual.

Diagrama 3
Modelo para la aplicación de acciones públicas del Grupo Intersecretarial la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas



Fuente: Elaboración propia con datos sobre las acciones en 2007

Con relación a la cooperación internacional, se reportó el fomento a la cooperación bilateral y trilateral, especialmente con los Estados Unidos de Norteamérica. En este sentido se realizaron reuniones para analizar medidas de prevención, procuración de justicia y se analizó y evaluó el Programa OASISS que opera en la frontera norte de México para el procesamiento penal de traficantes y tratantes en la zona. También se concluyó la negociación de un proyecto de memorándum de Entendimiento entre México y la República Federativa de Guatemala para la cooperación en materia de asuntos migratorios para prevenir y combatir trata de personas y por último, se formuló y presentó un programa de atención integral en la frontera sur, como parte de los avances realizados en materia de protección de los menores de edad víctimas de trata y tráfico de personas en la frontera México-Guatemala.

La presentación de un Programa Integral para Prevenir la Trata de Personas supone la formulación y existencia de un programa que se orienta no sólo a prevenir, también a proteger a un sector de la población víctima de este problema, los menores de edad. Las acciones reportadas indican que la prevención se proponía a través de la identificación de víctimas.

La difusión y capacitación continuó siendo una de las principales líneas de trabajo. En el tema de información sobre la trata y el tráfico se ofreció un diplomado de formación y especialización sobre tráfico y trata de personas a personal de la PGR; personal ministerial participó como asistentes y ponentes en talleres, conferencias y cursos. Para la investigación general de trata de personas, la Agencia Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos capacitó a servidores públicos de la PGR, SSP e INM. Se desarrolló un taller para analizar la conceptualización de la trata de personas y se asistió a un coloquio sobre prevención y erradicación del problema. Por último, la Procuraduría General de la República estuvo trabajando con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) el programa de apoyo a refugios para víctimas para establecer un programa de sensibilización y capacitación con actividades académicas en su institución.

En el ámbito de la armonización legal se reporta como actividad la promoción de la armonización legislativa nacional con los tratados internacionales. Entre las armonizaciones desarrolladas se encuentra la formulación de la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas, las modificaciones La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, como fue visto en el apartado 3, así como modificaciones a la Ley y los Códigos Penales, Federal y de los Estados.

Las acciones desarrolladas muestran que aún cuando existía un grupo Intersecretarial, las políticas públicas de atención a la trata de personas no constituía un sistema. Se perfiló un modelo de aplicación con énfasis en el conocimiento sobre la problemática y la coordinación internacional y una ausencia en materia de protección y atención a las víctimas, aunque se desarrollaron algunas acciones tendientes a fortalecer estas dos líneas de trabajo. Al igual como sucedió con las acciones desarrolladas en el periodo 2004-2006, las acciones desarrolladas aparecen como neutrales al género ante

la falta de información explícita sobre acciones para prevenir y atender la desigualdad de género inmersa en la trata de personas. Situación contraria se observa en el marco legal, donde la disponibilidad pública de las leyes en extenso permite hacer este tipo de análisis como se muestra en el siguiente apartado.

4.5.1.2 Marco legal

En el ámbito federal la ley General de Población²⁵⁵ establecía sanciones penales y económicas para quien incurriera en el tráfico de personas (artículo 138), mientras que en ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996²⁵⁶ se consagraron sanciones para el tráfico de indocumentados y de menores. Ambas leyes criminalizaban el tráfico de personas y se proponía controlarlo a través de sanciones penales. En el tema de género no se reconoció la desigualdad de género como parte del problema ni se plantearon acciones para atenderla. En términos generales, el enfoque que sustenta esta formulación es el de una política que beneficia por igual a todos los individuos con los impactos de género que ya han sido mencionados en este trabajo.

El Código Penal Federal, por su parte, sancionaba la explotación sexual. El lenguaje con el que fue escrito el título octavo y su primer capítulo, en su versión de 1931²⁵⁷ expresa, al igual que las convenciones internacionales sobre trata de mujeres de principios del siglo xx, los valores, normas y las representaciones colectivas que la sociedad y los tomadores de decisiones de la época tenía sobre algunos temas. Este Título Octavo se denominaba "Delitos Contra la Moral Pública" y el capítulo I: "Ultrajes a la Moral Pública o a las Buenas Costumbres" donde se sancionaba la pornografía (artículo 200).

La inclusión de la explotación sexual de las mujeres dentro de delitos conceptualizados como "Delitos Contra la Moral Pública", en el Código Penal Federal de 1931, tiene de fondo una interpretación moralista de la práctica de la prostitución. No es que el explotado atente contra la moral pública, es la prostitución la que lo hace. El enfoque sociojurídico utilizado en este instrumento es prohibicionista, se criminalizaba a quien explota sexualmente porque se rechaza la prostitución, no porque atente contra los derechos y capacidades de las mujeres prostituidas. La mención explícita de la explotación del cuerpo de las mujeres, como un problema de desigualdad que las afecta, no se correspondió con acciones afirmativas tendientes a reducir y eliminar el problema de desigualdad de género. Este rechazo a la prostitución y estigmatización por cuestiones morales se confirma con las modificaciones al título del capítulo 1 y al artículo 200, en 1940. Al capítulo se le denominó: "Ultraje a la Moral Pública o a las Buenas Costumbres e Incita-

²⁵⁵ Publicada como Nueva ley en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

²⁵⁶ En 2004 y 2007 fue sujeta de modificaciones.

²⁵⁷ En 1931, este código se titulaba Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

ción a la Prostitución” y al artículo se le incluyeron tres fracciones, las dos primeras se referían a la sanción de la pornografía y la tercera al castigo de quien “de modo escandaloso invite a otro al comercio carnal”, lo que colocó a la mujer prostituida en un posición de incitadora y delincuente al proponerse un castigo para esa actitud. Es pertinente mencionar que las denominaciones moralistas del título octavo y capítulo 1 del Código Penal Federal fueron modificadas recién en 2007, en la actualidad se titula “Delitos Contra el desarrollo de la Personalidad”.

En el ámbito estatal la mayoría de los Códigos Penales sancionaban el lenocinio correspondiendo a lo que se establecía en el Código Penal Federal, y en algunos casos, como el de Coahuila, se aludía explícitamente a la trata de personas, aunque ésta fue interpretada como explotación sexual, con connotaciones y abordajes mencionados anteriormente.

En 2007, de 32 entidades y un Distrito Federal, cerca del 50% había modificado su Código Penal para sancionar la trata de personas. En la actualidad, únicamente seis entidades no han tipificado la trata como delito (18.85%), de los cuales dos, Nayarit y Nuevo León²⁵⁸ se encuentran en proceso de revisión y aprobación.

El análisis de las interpretaciones sobre la trata revela que la mayoría se apega a la definición del Protocolo de Palermo y de la Ley para la Prevención y Atención de la Trata de Personas (62.50%) mientras que 18.75% continuó interpretándolo como lenocinio, en correspondencia como se hacía en el Código Penal Federal.

4.5.2 Modelo de aplicación propuesto en la LPSTP

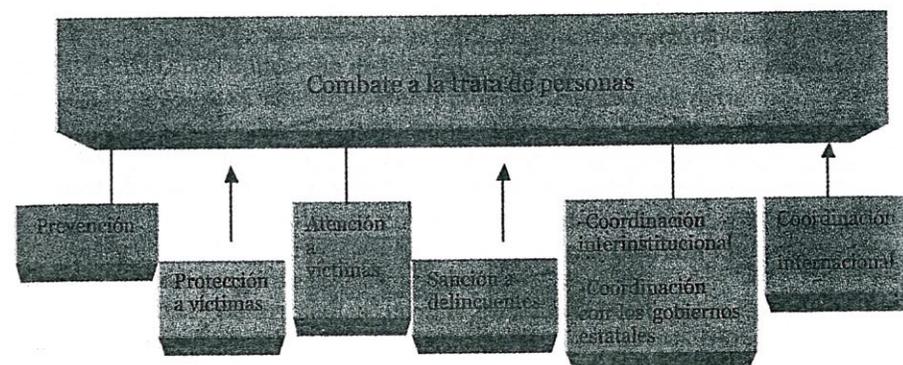
La Ley para la Prevención y Atención de la Trata de Personas (LPSTP) propuso implícitamente un modelo de atención, en el artículo 10, Capítulo III:

El Gobierno Federal establecerá una Comisión Intersecretarial [...] para coordinar las acciones de sus miembros en la materia, para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir por lo menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. Dicha Comisión estará integrada por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por la Procuraduría General de República.

En la ley se dispone la ejecución de acciones dirigidas a cinco ámbitos: prevención, protección/atención, sanción, coordinación interinstitucional y coordinación internacional.

En el mismo artículo 10 se menciona que el Ejecutivo Federal designará a los miembros de la Comisión Intersecretarial que incluirá como mínimo a los titulares de las Secretarías de Gobernación (Segob), Comunicaciones y Transportes (SCT), Relaciones Exteriores (SRE), de Seguridad Pública (SSP), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de Salud (SS), Desarrollo Social (Sedesol), de Educación Pública (SEP), de Turismo (Sectur) y de la Procuraduría General de la República (PGR).

Diagrama 4
Modelo para la implementación de la Ley para la
Prevención y Sanción de la Trata de Personas



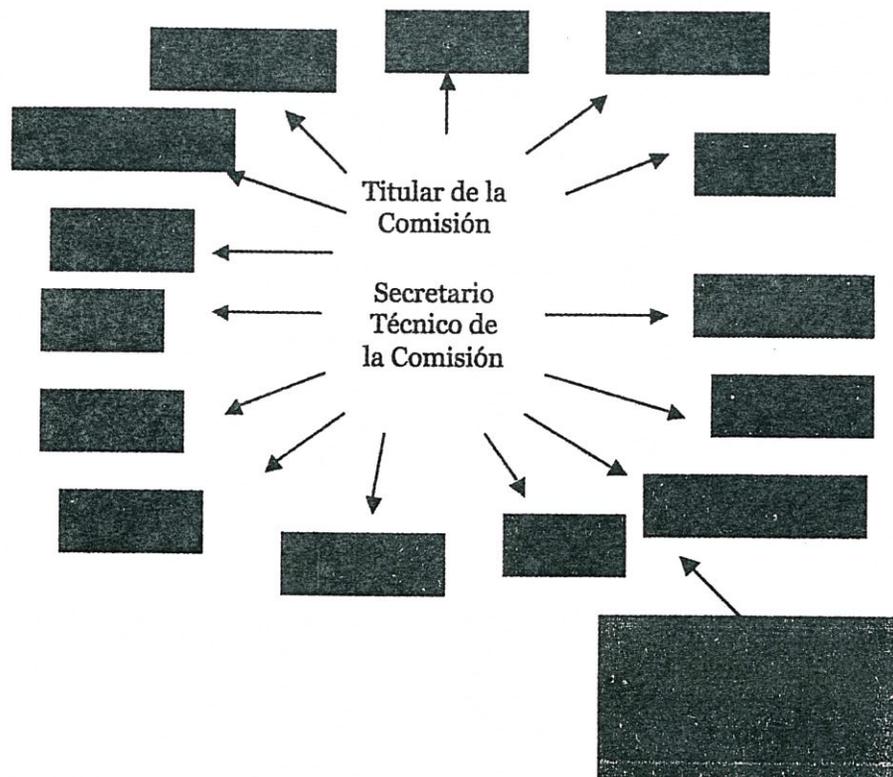
Fuente: elaboración propia con base en la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas.

Asimismo, tendrán participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de Migración (INM), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y el Consejo Nacional de Población (Conapo).

La Comisión será presidida por quien determine el Presidente de la República y ésta designará a su secretario técnico. Bajo esta disposición, el esquema institucional se representa de la siguiente forma (ver diagrama 5)

²⁵⁸ <http://www.proteja.com.mx/index.php?contenido=asesoria>

Diagrama 5
Esquema Institucional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas



Fuente: elaboración propia con base en la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas

Como se puede apreciar, es un esquema totalmente gubernamental donde la participación de las organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos está como consultores (artículo 20 de la LPSTP), por lo que pueden sugerir en el diseño de las políticas públicas, pero no votar. En la práctica existen diversas organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones vinculadas con la problemática, sin que se haya establecido hasta este momento un trabajo coordinado entre el gobierno y organizaciones civiles.

Con la publicación del Reglamento se confirma el modelo de aplicación propuesto en la LPSTP, en cuanto al esquema institucional se integran dos instituciones más: Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y la Comisión

Mexicana de Ayuda a Refugiados y se propone la creación de una Subcomisión Consultiva, como cuerpo colegiado de análisis y opinión, sin que esto cambie el modelo de ejecución de las políticas públicas en materia de trata de personas.

Bajo este modelo, en la LPSTP se propone que la Comisión Intersecretarial promueva [...] suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios en relación con la seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas del delito, con el propósito de protegerlas, orientarlas, atenderlas y en su caso, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación, así como para prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión (apartado III del artículo 12) lo que propone un sistema de aplicación denominado mezcla gubernamental, porque conjunta la participación de diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Sin embargo, no se ha especificado la responsabilidad de los gobiernos estatales ni municipales, ni se han establecidos disposiciones administrativas y financieras que garanticen la participación de estos ámbitos de gobierno en la aplicación de las acciones.

En la LPSTP no se especifica que el modelo de ejecución deba considerar el enfoque de género. No obstante, como ya fue mencionado en el apartado 3, el Reglamento señala que el Instituto Nacional de las Mujeres tiene la atribución, entre otras, de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las acciones y procedimientos en las dependencias, entidades y la Procuraduría, cuando así proceda (apartado II del artículo 20), con lo que se abre la posibilidad de que este enfoque se incluya.

Las acciones desarrolladas durante 2008 muestran que las distintas dependencias involucradas en la atención del problema de la trata de personas realizan acciones relacionadas con las líneas de trabajo establecidas en la LPSTP (diagrama 4).

El mayor peso lo siguió teniendo la coordinación internacional y la coordinación interinstitucional. Se avanzó en la protección y atención, aparte de la capacitación a policías de los tres ámbitos de gobierno, a 350 funcionarios y agentes del INM y 240 funcionarios de otras dependencias, se asignaron 7 millones de dólares para construir dos refugios para víctimas hombres, mujeres y niños.²⁵⁹ En materia de prevención, se dio capacitación a funcionarios del INM y se crearon grupos de trabajo en cada entidad para abordar el problema en cada una de ellas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano autónomo,²⁶⁰ creó 10 centros para la detección de víctimas de trata.

En materia de sanción, se reportó que el estado de Chihuahua ha iniciado 6 procesos legales relacionados con la trata de personas, pero no se ha infor-

²⁵⁹ Esta afirmación se toma textualmente del Informe del Departamento de Estado sobre la Trata de Personas, 2008, consultado en <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/sto80725tratadepersonas.html>. Sin embargo, en el, la asignación del gasto se titula "Destinación de recursos financieros", lo que difiere del término empleado por la legislación federal.

²⁶⁰ La CNDH, desarrolla un Programa para la Prevención, Atención, Protección y Sanción de la Trata de Personas.

mado oficialmente sobre la sentencia, por ahí se menciona que ya se tiene la primera sentencia condenatoria, aunque no se tiene plena certeza de esa información.

La diferencia entre la afirmación textual en el informe del Departamento de Estado sobre la trata de personas, 2008, de que la asignación de los 70 millones de pesos fue para construir dos refugios para víctimas hombres, mujeres y niños y la que se señala en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008, (Anexo 9.A)²⁶¹ como Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata da pauta, en primer término, para reafirmar que el lenguaje y las interpretaciones tienen una función importante en la aplicación de las políticas públicas y por otra, para incursionar en análisis de cómo se ha interpretado e incorporado la desigualdad y perspectiva de género en el tema de los refugios, ya que con la información disponible públicamente sobre las acciones antes mencionadas, no fue posible analizar las interpretaciones sobre la trata, ni la desigualdad de género.

4.5.2.1 El género en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

El gasto para el Programa refugio de mujeres víctimas de violencia y de trata fue asignando a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), la que fue creada el 28 de enero de 2008 por la Procuraduría General de la República, con el fin de que la otrora Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim)²⁶² ampliara sus facultades en materia de trata de personas.

La Fevimtra tiene “facultades para investigar y perseguir delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, con excepción de cuando se comentan por miembros de la delincuencia organizada y en términos de los artículos 1 y 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,²⁶³ así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean de la competencia de la federación. Para tales efectos coadyuvará en el

²⁶¹ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, p. 60.

²⁶² Creada en febrero de 2006, como resultado de los esfuerzos que las comisiones de equidad de género de las Cámaras de Diputados y Senadores, la Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República mexicana y a la procuración de la justicia vinculada, desarrollaron para su creación, por acuerdo unánime de todas las fracciones parlamentarias de los partidos políticos en ellas representados y por el Ejecutivo federal, Calvario, Leticia, 2008, p. 11

²⁶³ Cfr. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de menores de 18 años o de personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, trata de personas, entre otras. Artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2009.

cumplimiento de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.²⁶⁴

Las atribuciones otorgadas a la Fevimtra proponen un cambio en la conceptualización de la trata de personas al considerar la igualdad entre mujeres y hombres como uno de sus fines en sus funciones, planteando la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y aplicación de sus acciones públicas. ¿Cómo se interpretó la desigualdad de género y qué enfoque de políticas de equidad de género sustenta el diseño y aplicación de sus acciones?, son cuestionamientos que guían el desarrollo de este último subapartado.

Las funciones básicas atribuidas a Fevimtra son las siguientes:

§ Investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres, así como la trata de personas (artículo tercero).

§ Coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren (apartado VI del artículo IV).

§ Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la trata de personas (artículo sexto).

§ Se coordinará con las unidades administrativas que correspondan a fin de hacer efectivas las garantías previstas en el apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶⁵ y las demás normas aplicables, y se protejan sus derechos a la libertad, la integridad y a una vida libre de violencia. Siempre que sea necesario, se canalizará a las víctimas y ofendidas a los refugios temporales de esta institución, o en su caso a instituciones públicas o privadas que corresponda (artículo séptimo).

A partir de estas facultades, para efectos de este análisis, Fevimtra debe investigar y perseguir los delitos de violencia contra las mujeres y de trata de personas, participar en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la trata de personas, garantizar los derechos de los delincuentes y canalizar a las víctimas y ofendidas a los refugios temporales para darles protección y atención. De acuerdo a esta institución, estas acciones se aplicarían con base en cuatro criterios:

1. Derechos humanos, con el fin de garantizar los derechos de víctimas.

²⁶⁴ PGR. Acuerdo A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2008.

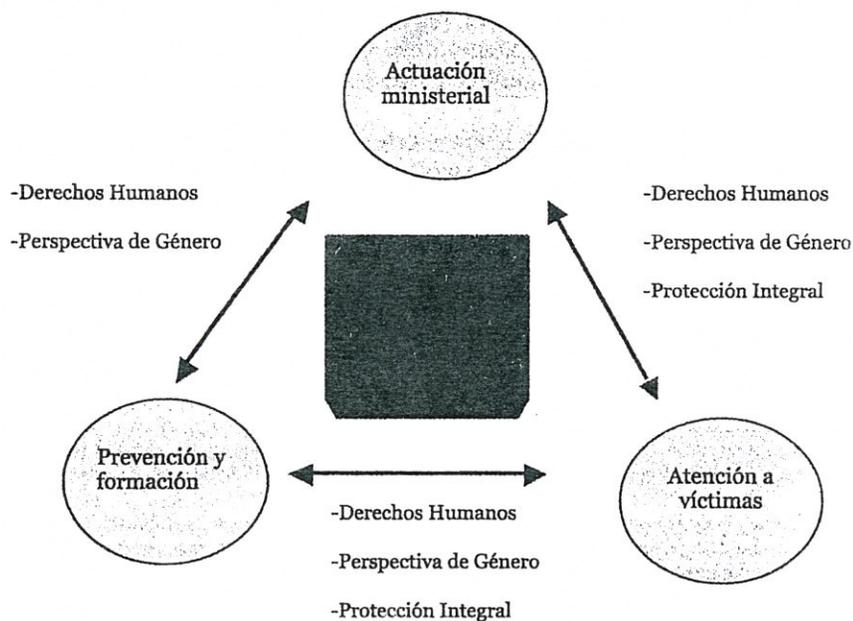
²⁶⁵ Derechos de las personas imputadas; que se presuma su inocencia mientras no declare su responsabilidad, declarar o guardar silencio, que se le informe, que aporte pruebas y testigos, juzgado en audiencia pública, facilitación de datos para su defensa, ser juzgado antes de cuatro meses en caso de que la pena máxima del delito no exceda a dos años, o antes de un año si la pena excede ese tiempo; derecho a una defensa adecuada, no podrá prolongarse la detención o prisión por falta de pago a defensores. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008.

2. Perspectiva de Género, reconociendo la desigualdad por género para contrarrestarla.
3. Teoría de la Protección Integral, con la finalidad de proteger a los niños de ambos sexos, mediante la preservación de sus derechos.
4. Interinstitucionalidad, es decir, diseñar estrategias que formen parte de una respuesta integral del Estado.

En este sentido su modelo para su diseño y ejecución contempla tres ejes: actuación ministerial, prevención y formación y atención a víctimas, los que deben estar formulados y aplicados por tres de los criterios mencionados (ver diagrama 5).

Dentro de este esquema la interpretación de la trata de personas es conceptualizada como violación a los derechos humanos, como un delito con tres aristas distintas, pero con pautas de atención en común: la investigación y persecución del delito, donde los sujetos de acción pública son los delincuentes; la atención de las víctimas, y la prevención del delito, donde el sujeto de acción públicas es la población.

Diagrama 6
Modelo de aplicación de acciones pública en materia de trata de personas
Fevimtra



Elaboración propia con base en Fevimtra (b), s/f

ámbito del delito, de la procuración de justicia, es lógico que su interpretación de la trata de personas con perspectiva de género sea de discriminación²⁶⁶ frente a la ley, reconociendo que en la estructura social hay grupos de personas que están en una posición de desigualdad en relación a otras (por diferencias sexuales, de edad, pertenencia étnica, clase, etcétera) y que es por esta situación que son discriminadas ante la ley. Por ello, el enfoque que sustenta el diseño de sus acciones y la aplicación, en teoría, es el de igualdad de trato. Habría que analizar en la operacionalización de las acciones si éstas efectivamente se aplican con ese criterio, ya que las culturas institucionales no se transforman con la misma velocidad que las disposiciones en los documentos.

Las leyes deben dar un trato diferenciado a una u otra parte (la que está en desigualdad) para proteger la igualdad intrínseca y hacerla valer, un trato diferenciado que parta de reconocer la desigualdad real y otorgue un trato²⁶⁷ igual a quien menos tiene para equilibrar la relación desigual.

Dentro de este enfoque las mujeres y los niños de ambos sexos pueden ser discriminados por su situación de desigualdad de género y desigualdad por edad, respectivamente; en el caso de las niñas hay una doble situación de desigualdad, por ser mujeres y ser menores de edad. Para propiciar la igualdad de trato con mujeres y niños de ambos sexos que son discriminados, las instituciones deben considerar la perspectiva de género y la teoría de la protección integral, con el fin de contrarrestar el problema de la desigualdad estructural por género y para proteger los derechos de los niños.

La distinción conceptual entre la violencia contra las mujeres y la trata de personas, presente en el funcionamiento de Fevimtra, plantea una reflexión desde el género. En ambos casos el elemento determinante de la desigualdad es el ejercicio del poder, ¿qué es lo que las distingue? Desde mi opinión, la violencia de género es un problema de desigualdad de género y la trata de personas es un fenómeno donde se interrelacionan distintas dimensiones de la desigualdad social, entre ellas la de género. De ahí que en su abordaje proponga acciones formuladas con distintos enfoques: con perspectiva de género y la protección integral para los niños, con el fin de atender la desigualdad por edad.

Resumiendo, la trata de personas es conceptualizada desde la perspectiva de género y no como una desigualdad de género. Supone las causas estructurales de género y a partir de ello conceptualiza la desigualdad como discriminación ante la ley; como consecuencia, su enfoque de políticas de equidad es la igualdad de trato frente a la ley. Se esperaba que las acciones para la prevención se orientaran a combatir las causas estructurales de la desigualdad de género.

²⁶⁶ Hay discriminación directa cuando por motivos diversos, como el sexo y la edad, se trata a una persona de manera menos favorable que a otra en una situación análoga. La discriminación indirecta se produce por tratamiento aparentemente neutro que inciden de manera desigual a un grupo poblacional. Fevimtra (a), S/f, p. 8

²⁶⁷ En el texto original esta palabra se expresa como poder, la sustituí porque tengo mis dudas que una ley pueda darle poder a una persona. Sin entrar en debates, el que puede ser objeto de otro trabajo, quise mencionarlo aquí.

4.6 El gasto público para la trata de personas, visto con lentes de género

4.6.1 Los recursos públicos para la trata de personas en el presupuesto de egresos y la cuenta pública

En el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta de la Hacienda Pública no se visualizan los gastos asignados, modificados y ejercidos en la prevención, atención y sanción de la trata de personas. En estos documentos se presenta información agregada de categorías programáticas y programas presupuestarios que son prioritarios para el gobierno.

Las acciones públicas dirigidas a la trata no se identifican en ninguna de las categorías programáticas, existe la posibilidad de que se visibilice cuando se publique el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se le confiera la categoría programática de programa especial.

4.6.2 El gasto público en otras fuentes de información y su visibilización como gasto etiquetado para la igualdad de género

No obstante esta falta de visibilización de los montos para la trata en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública, se tienen dos referencias sobre algunos gastos. La primera se visualizó en el informe de actividades del Instituto Nacional de las Mujeres de 2005. En este documento se menciona que Inmujeres otorgó un donativo de \$429,997.32 (cuatrocientos veintinueve mil novecientos noventa y siete pesos 32/100. m.n.) a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA), para la realización del proyecto “Trata de Mujeres y Niños en las Américas con fines de Explotación.”²⁶⁸

La segunda, como ya fue mencionado, se identificó en el anexo 9 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008. Se etiquetan 236.3 millones de pesos para la Procuraduría General de la República (PGR), 166.3 millones para investigar asesinatos y desaparición de mujeres y 70 millones para el Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y Trata (Cumplimiento de la LGAMVLV).²⁶⁹ Esta cantidad representó el 0.009% con respecto al total del presupuesto aprobado, y el 2.98% con relación al gasto etiquetado para mujeres e igualdad de género.

²⁶⁸ Informe de rendición de cuentas etapa 2, consultado en <http://www.inmujeres.gob.mx/lftaipg/1511.pdf>, en octubre de 2008. Esta información contrasta con la que se reporta en el Primer Informe Periódico de México al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2004-2005, donde se señala que el organismo internacional donaría un millón de dólares. Se ignora si se otorgó ese apoyo y si fue esa cantidad, la donación de Inmujeres, parece indicar que no, sin embargo, los documentos presupuestarios no dan cuenta de la situación real.

²⁶⁹ Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas no había sido publicada, cuando se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008.

Los 166.3 millones no fueron asignados por la Cámara de Diputados a ninguna partida en concreto, por lo que fueron agregados en la partida presupuestaria E002, “combate a delitos del fuero federal” junto con otros gastos relacionados con el combate a delitos. Situación contraria sucedió con el programa de refugios, donde los gastos fueron asignados a la partida específica, la E309²⁷⁰ “Promoción de Respeto a los Derechos Humanos (ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)”. Para la PGR este gasto representó una ampliación y como tal aparece en el análisis funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008.

Estos gastos fueron ejercidos por la Fevimtra, lo que tampoco es visibilizado en la Cuenta de la Hacienda Pública porque Fevimtra no tiene clave presupuestaria, su gasto aparece asignado y ejercido por la Procuraduría General de la República en el Programa de Refugios.

La agregación de los gastos asignados para investigar la desaparición y asesinatos de las mujeres en otras partidas, aparte de no visibilizar el gasto asignado para ese objetivo, no permite saber en que se propuso gastar el dinero. En cambio, en el Programa de Refugios se presupuestó gastar 50% para materiales y suministros y la otra mitad en servicios generales, no hay ninguna asignación para servicios personales.

4.6.3 Asignación, modificaciones y ejecución del gasto público asignado a Fevimtra

A la Fevimtra se le asignaron originalmente 236.3 millones de pesos, distribuidos en dos partidas presupuestales, como ya fue mencionado, considerando que la asignación desarrolla dos procesos diferentes que se abordan de forma separada; primero la partida presupuestal referida a investigar la desaparición y asesinato de mujeres y después programa de refugios, para después hacer una reflexión sobre la importancia de la asignación en partidas concretas, para su visibilización y para avanzar en la equidad de género.

4.6.3.1 Investigación de asesinatos y desaparición de mujeres

En el Primer Informe Trimestral de Fevimtra se menciona que a la partida para investigar los asesinatos y la desaparición de mujeres se le asignó un monto de 166.3 millones de pesos. El Segundo Informe dice que la Cámara de Diputados no asignó este monto a ninguna partida específica, sólo estableció un techo general de 166.3 millones de pesos, y que en este segundo trimestre el monto aumentó 43 millones: la cantidad original se modificó a 209.3 millones de pesos.²⁷¹ Sin embargo, Fevimtra reporta que la Dirección General de

²⁷⁰ Cfr. Calvario, 2008.

²⁷¹ Cfr. Calvario, 2008.

Programación, Organización y Presupuesto de la Oficialía Mayor de la Procuraduría General de la República autorizó únicamente 22.2 millones de pesos²⁷² lo que significa una reducción del 86.65% del techo general, originalmente asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008.

Es pertinente mencionar que las cifras que se reportan en el primer y segundo informe trimestral de la Fevimtra no corresponden con la cifra que se está presentando como autorizada y ejercida en el ejercicio final.

El que un gasto etiquetado no se asignó a una partida específica tiene el riesgo de que los dineros se transfieran o gasten para otros objetivos, que pueden reproducir la desigualdad de género. Se desconoce en qué se gastó la cantidad de dinero que no fue ejercida por Fevimtra: la información disponible públicamente no permite conocer cual fue el destino de este dinero.

4.6.3.2 Refugio de mujeres víctimas de violencia y de trata

En la Partida E309 hay una coincidencia en los montos asignados, fueron 70 millones. Esta cantidad representó el 0.003% del total del presupuesto de egresos y el 0.01% con respecto al total del gasto etiquetado para la igualdad de género. De los 70 millones asignados, 35 millones se presupuestaron para servicios materiales y herramientas, los otros 35 para servicios generales. En el informe de labores de Fevimtra no se reporta la ejecución de los gastos en forma desglosada; la información disponible públicamente no permite mostrar si se ejercieron o no como estaba propuesto inicialmente, la publicación de la Cuenta de la Hacienda Pública del ejercicio fiscal de 2008, en junio de 2009, dará cuenta de cómo se ejerció este dinero.

Se reporta la compra de un inmueble para el acondicionamiento de un refugio especializado en atención integral y protección a víctimas de trata. No se reporta el costo del inmueble, ni los gastos en su acondicionamiento, sólo 34 acciones para elaboración del Refugio para la atención de la víctima de trata; parece que todavía no funciona el mencionado refugio. Para los casos de violencia se cuentan con tres centros de atención integral, ubicados en el Distrito Federal, Tapachula, Chiapas y Ciudad Juárez, Chihuahua. Pero no son refugios, sino espacios en donde la Fevimtra proporciona servicios especializados y de calidad que constituyen opciones de tratamiento a patologías asociadas con la violencia y en los que se enfatiza el apoyo a las niñas y los niños.²⁷³ En este contexto surge una pregunta: ¿el gasto asignado para atender a víctimas de violencia y trata de personas, a través del Programa Refugio para Mujeres Víctimas de Violencia y Trata, sólo va a atender a víctimas de trata? No se tiene una respuesta exacta, pues se contradicen las declaraciones. Durante el Primer Encuentro Nacional de Modelos de Atención de Víctimas de Violencia y Trata de Personas que se realizó el 20 de octubre de 2008, el Procurador Ge-

²⁷² Informe del Primer año de Labores de Fevimtra, 2009.

²⁷³ Informe del Primer Año de Labores de Fevimtra 2009, p. 10.

neral de la República anunció la “instalación del primer refugio federal para la atención de niños, adolescentes y mujeres víctimas del delito de trata de personas” y “resaltó que uno de los derechos fundamentales de todo ser humano es el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad para llevar una vida sin violencia”.²⁷⁴ Se contemplaba la inclusión de la violencia y en el informe de labores se excluye.

El desarrollo de actividades y ejercicio del gasto reportado en el informe de labores revela lo que ya se planteó en el apartado 4: se atienden dos problemas distintos: la violencia contra las mujeres, que es un problema de género, y la trata que es problema social donde se interrelacionan distintas dimensiones de desigualdad. El abordaje de los dos problemas se plantean a través de tres ejes básicos: Derechos humanos, Perspectiva de Género y Protección Integral.²⁷⁵ En la atención de la violencia contra las mujeres no hay duda que el eje que mayor peso tiene es el de la perspectiva de género, porque se orienta a atender el problema de la desigualdad. Sin embargo, en la trata de personas qué criterio tendrá mayor peso cuando se ejecuten las acciones, ya que no significan lo mismo. Si los Derechos Humanos y la Protección Integral a los niños no se hacen con Perspectiva de Género, se corre el riesgo de reproducir las desigualdades de género. De ahí la importancia de tener siempre presente que en cualquier acción que se desarrolle, primero hay que pensar el efecto que esa acción va a tener en la desigualdad de género.

En correspondencia con las acciones públicas que preceden a los gastos, la desigualdad de género es interpretada en la ejecución como discriminación frente a la procuración de justicia. Por ello, el enfoque de igualdad que se aplica es el de igualdad de trato. Queda como interrogante qué criterio es el que va a tener mayor peso en la recepción de víctimas, algo que solo se puede valorar cuando éste funcione.

Con relación a qué tan suficiente fueron los recursos públicos para atender las problemáticas de género que subyacen a la trata de personas, estos fueron insuficientes. El presupuesto público expresa las acciones públicas que son prioritarias para el gobierno, y los únicos recursos que se designaron explícitamente para los problemas de género en la trata, fueron los 209.3 millones de pesos, los que se redujeron a 92.2 millones de pesos, el 0.004% del total del presupuesto de egresos y el 0.01% con relación al total del gasto etiquetado para la igualdad de género.

Aún cuando muchas de las acciones desarrolladas por el gobierno pueden impactar positivamente en la desigualdad de género que subyace a la trata, se plantea que son insuficientes porque las acciones desarrolladas por Fevimtra son nimias frente a una problemática tan compleja como es la trata de personas y la desigualdad de género. Adicionalmente, se requiere una visibilización de los gastos, las acciones, los objetivos, los indicadores y las metas de equidad de género, para saber qué tanto se está avanzando en la igualdad por género.

²⁷⁴ PGR, Comunicado 854. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/pgr/?contenido=39578>.

²⁷⁵ Fevimtra (b). Violencia de Género y Trata de Personas, Presentación en Power Point. S/f.

Las acciones que se vienen desarrollando para la transversalidad de la perspectiva de género representan una oportunidad para que más acciones y sus correspondientes gastos se formulen con este enfoque. Hay que hacer valer lo que se dispone en el artículo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación: “el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal”.

En este marco, todas las dependencias que estén relacionadas con la trata de personas deberían de realizar sus acciones con perspectiva de género y dar cuenta de ella.

4.7 Conclusión, comentarios y recomendaciones

El género ha sido definido e interpretado de distintas formas. La más recurrente es que es igual a mujeres o que se refiere a mujeres y hombres; en el mejor de los casos, que es una situación de desigualdad, de ahí que la desigualdad de género también sea interpretada de distinta manera, generalmente obedeciendo a un abordaje dicotómico, individualista, donde la desigualdad es resultado de los atributos individuales de las mujeres y hombres y no como resultado de las relaciones sociales que se establecen entre las personas a partir de la diferencia sexual. Estas interpretaciones tienen efectos en la formulación y aplicación de las políticas públicas, las que pueden orientarse a resolver problemas de carácter individual y no social.

Los Instrumentos Internacionales sobre la trata de personas, en la definición del problema y el establecimiento de la agenda no incorporan el enfoque de género, aunque se mencione a las mujeres y los niños como víctimas de la trata, así como algunas prácticas sociales de desigualdad de género. Ello significa que no se establecen acciones tendientes a atender y solucionar el problema de desigualdad por género y menos sus causas. La trata ha sido conceptualizada como un delito que afecta a personas, omitiendo que estas personas establecen relaciones sociales y que las relaciones de género llevan implícitas relaciones de desigualdad.

En la definición de la trata de personas como asunto público, la desigualdad de género no fue reconocida explícitamente como problemática subyacente en la trata de personas. Ésta fue definida como un problema criminal, como un delito, donde hay victimarios y víctimas, en su mayoría mujeres y niños. En el establecimiento de la agenda tampoco se consideró la igualdad de género como un objetivo. En la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP) se propusieron acciones de igualdad de trato, bajo la idea que se violaban los derechos humanos de las personas y que con ello se discriminaba a las personas frente a la aplicación de la ley, lo que benefició de forma indirecta a mujeres y niños, dado que la mayoría de las víctimas de trata están en una situación de desigualdad de género.

La trata se definió como asunto público por iniciativa de tres senadores, que gracias a su experiencia política, vieron que este problema iba a cobrar importancia en los siguientes años, dado que el problema era poco conocido por la sociedad y creo que aún lo es; sólo los especialistas sabían de su trascendencia.

El proceso de construcción del establecimiento de la agenda fue lento y obstaculizado por algunos tomadores de decisiones. Se desarrollaron dos procesos simultáneos: por un lado, el proceso legislativo para la formulación de la LPSTP, y por otro, la definición de políticas públicas en la Administración Pública Federal. En la formulación del principal mecanismo de establecimiento de la agenda pública, la LPSTP, participaron distintos actores, diputados y senadores, algunos especialistas de las problemáticas que subyacen a la trata de personas de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil, expertos en el tema y organización de la sociedad civil, vinculadas a la protección y atención de víctimas. El proceso de aprobación se vio interrumpido cuando en la Cámara de Diputados se pospuso la aprobación del dictamen emitido por el Senado de la República. Una vez publicada la LPSTP, el Ejecutivo retrasó la publicación del Reglamento de la LPSTP, este proceso, con dilaciones innecesarias, duro cinco años.

En el Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo no se contempló de manera suficiente la atención al problema de la trata, su abordaje es más que escueto. Estos dos procesos revelan que el problema de la trata de personas no era considerado por algunos tomadores de decisión como un problema prioritario en la agenda pública. Con relación a la influencia de los distintos actores en la construcción de la agenda con enfoque de género, participaron con este objetivo principalmente organizaciones de la sociedad civil, las que no lograron que la desigualdad de género fuera considerada como problema que cruza todas las dimensiones de desigualdad social que subyacen a la trata de personas (edad, etnia, clase, nacionalidad, por mencionar algunas) y que se hiciera explícita. Estas y otras participaciones influyeron para que por los menos se hiciera referencia a “las mujeres y que se diera la capacitación con equidad de género.”

La respuesta de los algunos tomadores de decisión, como se dijo, fue de obstaculización. No obstante la inexistencia de una agenda pública formal y que mandara su cumplimiento, se desarrollaron diferentes acciones puntuales en algunas dependencias de la administración pública estatal, más por informar acciones desarrolladas ante los Organismos Internacionales que por cumplir mandatos nacionales. Fueron acciones desarticuladas que no respondían a un sistema integral de políticas públicas. Es más: aún no se cuenta con el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en el que se especifiquen los objetivos, metas, actividades e indicadores para cada una las dependencias participantes. Con el Reglamento de la LPSTP se esperaba que se presentara por lo menos información más específica, pero no fue así. Se cuenta con una agenda enunciativa pero no existen todavía las políticas específicas. Finalmente, aunque exista una agenda internacional, las decisio-

nes se toman a nivel nacional, y como fue mencionado, estas decisiones han determinado todo este proceso.

Entre las principales acciones aplicadas se encuentran algunas colaboraciones internacionales, coordinación interinstitucional, difusión e información sobre la problemática, capacitación de servidores públicos, modificaciones legales, y en menor medida sanción y protección y atención a las víctimas. Puede aparentar gran atención, pero ante lo dicho previamente, no dejan de ser acciones desarticuladas de las cuales se desconoce no sólo su concatenación sino también los beneficios reales para la población afectada o susceptible de serlo.

El sistema de aplicación que se contempla desarrollar es gubernamental considerando los tres ámbitos de gobierno, aunque no se han propuesto disposiciones administrativas, ni asignaciones de recursos financieros para garantizar su participación. Las organizaciones de la sociedad civil quedaron fuera del esquema de participación en la prevención y atención de las víctimas, algo que les ocurre con frecuencia.

El modelo de ejecución contempla siete líneas de trabajo: la prevención, la protección, la atención, la sanción, la coordinación interinstitucional y la internacional. Es un esquema general, pero que en cada dependencia puede adquirir particularidades específicas.

La Fevimtra, la única institución con acciones públicas dirigidas a promover la igualdad de género en la trata de personas, interpreta la desigualdad de género como discriminación frente a la ley, por lo que el enfoque de política de igualdad de género que sustenta la formulación de las acciones es la igualdad de trato. En este sentido, su modelo de implementación tiene como centro a las víctimas del delito, y tres ejes para promover la igualdad por género (la actuación ministerial, la atención a víctimas y la prevención y formación). Estos ejes estarán formulados con tres criterios básicos: Derechos Humanos, Perspectiva de Género y Protección Integral para los niños, lo que supone atender la discriminación de las mujeres y los niños frente a la ley, con un trato diferenciado, para que tengan igualdad de trato frente a la ley. Esta estrategia reconoce la existencia de desigualdades por género y edad.

El gasto dirigido a la trata de personas no es visible en los documentos contables el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados etiquetó un gasto para atender a las víctimas de trata de personas, se presupuestó en una partida presupuestal como Programa de Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y Trata de Personas. El gasto asignado representó el 0.003% con respecto al total del presupuesto y el 0.01% con relación al total del gasto etiquetado para la igualdad de género. Se propuso gastar el 50% en materiales y suministros y la otra mitad en servicios generales, aunque se ignora cómo se gastaron. Sólo se sabe que se compró un inmueble para acondicionarlo como refugio para víctimas de trata, con lo que se propone impulsar la equidad de género a través de acciones de igualdad de trato.

4.8 Comentarios y recomendaciones específicas

La definición de las políticas públicas para la atención de la trata de personas es todavía un proceso en construcción. Se ha avanzado en la procuración de justicia, pero lo social, económico y cultural está muy rezagado. La incorporación del enfoque de género a partir de la desigualdad de trato frente a la ley que se aplica en la procuración de justicia responde a las atribuciones y circunscripción criminal y jurídica bajo la que se ubica este proceso. El enfoque de igualdad de trato se corresponde con procuración de justicia, pero habría que preguntarse si este enfoque responde a la situación de desigualdad de género en otros ámbitos, donde la discriminación no es resultado del ejercicio del poder de quien procura la justicia, sino de quienes ejercen la trata de personas. La prevención, protección y atención no tienen que interpretarse igual en todos los contextos, se deben considerar definiciones de desigualdad y enfoques de políticas de equidad de género que se correspondan con el hacer de la institución para orientar de forma más efectiva las acciones públicas destinadas a favorecer la igualdad por género.

También habría que cuestionarse e investigar si las demás dependencias vinculadas con la prevención y atención de las víctimas consideran la trata de personas como un problema donde subyace el poder de quien ejerce la trata y cuáles son sus causas. Si esto es así, se tendría la posibilidad de formular políticas públicas más efectivas; la aún pendiente publicación del Programa Nacional de Prevención y Sanción de la Trata de Personas abre una ventana de oportunidad para hacerlo.

Teóricamente se esperaría que se tuviera en cuenta que las distintas relaciones de desigualdad son resultado de símbolos, valores, normas y representaciones colectivas que sobre las personas se hacen, por los rasgos de diferenciación que marcan distancias y relaciones de desigualdad, así como de la configuración de instituciones, reglas y recursos que asignan condiciones y posiciones a las personas, estableciendo un sistema de jerarquías, en función de distintos rasgos de diferenciación que dividen a la población económica, política y culturalmente, en términos de dominación y desigualdad.

Si esta posición teórica fuera tomada en cuenta para la formulación del Programa Nacional se tendrían políticas públicas que en primer lugar reconocieran que la trata de personas es un problema social y no sólo de criminalidad; y segundo, que atendiera las distintas desigualdades que subyacen al problema, teniendo como eje la desigualdad de género (la que cruza todas las relaciones sociales).

El enfoque de género puede ser incorporado por dos vías, con acciones específicas y de forma transversal en cada una de las problemáticas que subyacen a la trata de personas. Para ello es necesario desarrollar investigaciones que den cuenta de la desigualdad por género y de su cruce con otras desigualdades, para así poder diseñar acciones que se orienten a reducir y eliminar las distintas dimensiones de la desigualdad.

Se requiere no solamente atender el problema, también sus causas. La formulación de las políticas públicas demanda considerar como tema de atención

pública la deconstrucción de una de las principales raíces del problema de la trata de personas: los símbolos, valores, normas y representaciones colectivas sobre las relaciones de los cuerpos sexuados y la desigualdad que ello conlleva, es decir, las causas estructurales de la desigualdad de género, lo que supone abordar las desigualdades entre mujeres y hombres, entre mujeres y entre hombres.

Se propone una atención integral donde lo social, lo económico y cultural se conjunten con lo jurídico y lo penal. La desigualdad de género también permea la pobreza, los empleos precarios, la corrupción, la impunidad, entre otros. Mientras existan estos problemas y un ordenamiento social de género tradicional, difícilmente se podrá avanzar en la solución de la trata de personas.

Se propone la participación de la sociedad civil en la implementación y evaluación de las políticas públicas orientadas a la atención, prevención y sanción de la trata de personas, así como el fomento de una relación más activa por parte de la población, que vaya más allá de una relación paternalista y clientelar, para que sucesos como el “no hacer” de los tomadores de decisiones no se repitan.

La implementación de las políticas públicas en la materia requiere recursos financieros, materiales y humanos capacitados en el tema. Se ha dado capacitación pero ha sido insuficiente. Todavía no existe entre los servidores públicos la conciencia de las implicaciones que tiene la desigualdad de género y lo que significa esta desigualdad en la trata de personas, principalmente en algunos tomadores de decisiones. Se requiere continuar con la sensibilización sobre las implicaciones que la trata tiene para las mujeres para los adolescentes y niños de ambos sexos que están inmersos en esta problemática.

Con relación a los recursos financieros, hay dos vías para tener presupuestos con enfoque de género: transversalizando la perspectiva de género y con gastos etiquetados. Con la transversalidad del género se posibilita un mejor aprovechamiento de los recursos existentes porque sólo se le tiene que incorporar el enfoque de género en las acciones públicas que se desarrollan con el objetivo de atender las siete líneas de trabajo del modelo de ejecución que propone la LPSTP. De acuerdo a los ámbitos y competencias de las dependencias, la planeación y asignación de montos se formularían con distintos enfoques de políticas de equidad de género, por ejemplo, en la procuración de justicia como Fevimtra el enfoque de igualdad de trato; en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Desarrollo Social con acciones afirmativas para la igualdad de oportunidades en los derechos económicos y sociales; y en el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de la Cultura con acciones para avanzar en la deconstrucción de los símbolos, valores, normas y representaciones colectivas sobre la relación desigual entre los cuerpos sexuados.

Como los procesos de transformación de las instituciones son lentos por las culturas institucionales, también permeadas por el género, se pueden etiquetar gastos a las instituciones con los mismos propósitos planteados en el párrafo anterior.

En cuestiones técnicas, se recomienda la formulación de instrumentos y mecanismos que permitan visibilizar los gastos que se dirigen a impulsar la igualdad de género y los problemas que subyacen a la trata de personas, informes alternativos disponibles públicamente, como parte del proceso democrático de rendición de cuentas.

Así también que los gastos etiquetados para la igualdad de género se asignen a partidas presupuestales específicas para que no sufran menoscabo durante su proceso de ejecución.