

La trata de personas, dilema de la frontera norte de México: un análisis de política pública en Baja California, desde una perspectiva de género y los derechos humanos

Fabiola Teresa Vargas-Valencia

Resumen

El artículo revisa el fenómeno de la trata de personas en Baja California, destacando la ciudad de Tijuana como espacio de alta incidencia, y aborda las siguientes dimensiones para el análisis: la situación actual del fenómeno de Trata de Personas en México y en Baja California; el estado de la Ley de trata de personas en Baja California del 2011 a la fecha; y la ley de presupuesto y gasto público del estado, en el contexto del establecimiento de la ley para la igualdad entre hombres y mujeres en la región, en el 2015. Desde una mirada metódica y razonada del género y los Derechos Humanos se concluye que si bien el estado de Baja California cuenta con un importante Marco Jurídico Regional, leyes y sistemas para atender todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres, destacando La Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público por el avance en la interpretación de la perspectiva de género; cuenta también con graves obstáculos, los que la autora denomina “nodos”: incumplimientos de ley que expresan la condición y el posicionamiento del Estado de Baja California, en cuanto a la disputa del fenómeno de la trata de personas en la frontera México-Estados Unidos de Norteamérica.

Palabras clave: Trata de personas, políticas públicas, género y derechos humanos.

Human trafficking, mexico's norther border dilemma: an analysis of public policy in Baja California from a perspective of gender and human rights

Abstract

The article reviews the phenomenon of human trafficking in Baja California, highlighting Tijuana city as space of high incidence, and addresses the following dimensions for the analysis: the actual situation of human trafficking in Mexico and Baja California; the rule of law about human trafficking from 2011 to date, and the budget law and state public spending in the context of the establishment of the law for equality between men and women in the region in 2015. The document, from a methodological approach of gender and human rights, concludes that although the State of Baja California has an important regional legal framework, laws and systems in order to address all forms of discrimination and violence against women, highlighting the budget law and exercise of the public spending for the advancement of the interpretation of the gender perspective, there are still serious impediments which the author calls “nodos” or breaches of legislation that express the condition and the position of the State of Baja California with regard to the argument of human trafficking on the border between Mexico and the United States.

Key words: Human trafficking, public policies, gender and human rights.

Recibido: 21 de mayo de 2018

Aprobado: 18 de junio de 2018

INTRODUCCIÓN

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las fronteras nacionales son, por excelencia, espacios de tensión, conflicto, de procesos acelerados, de cotejo entre identidades diversas, y de espacios, cuando menos, binacionales y biculturales. Es en la estabilidad relativa de las fronteras de México donde ocurren tres procesos de trata de personas: origen, tránsito y destino. La frontera norte y la frontera sur deberían ser prioridad para la aplicación de políticas públicas de prevención y combate a este fenómeno, son dos eslabones vitales de la cadena de subsistencia de los circuitos de trata de personas, tanto con fines de explotación sexual como de trabajo forzado (UNODC, 2014).

El objetivo del presente documento es examinar el fenómeno de la trata de personas en Baja California, —destacando la ciudad de Tijuana como espacio de alta incidencia— basado en tres aspectos principales: a) Identificar y analizar la situación del fenómeno de Trata de Personas en México y en Baja California; b) Evaluar el estado de la Ley de trata de personas en Baja California del 2011 a la fecha; y c) Revisar el presupuesto asignado, en el contexto de la propuesta de ley para la igualdad entre hombres y mujeres en la región. Con la finalidad de dar cuenta del estado de las políticas públicas en esta materia, que desde el 2011 hasta el 2017 en Baja California no se cumple con la defensa de los derechos humanos, en términos del delito de trata, en una zona importante de la frontera mexicana.

Asimismo que la trata de personas es un tipo de violencia de género, una de las más extremas, y que este fenómeno está íntimamente vinculado a cómo se administra y gobierna una ciudad, en cómo se construyen y organizan los espacios para la vida pública de mujeres y hombres, para transitar sin riesgos y disfrutar una vida sin violencia. Condición precaria, esta última en las ciudades de Baja California, y que corresponde al tipo de sociedades dominadas por la yuxtaposición de los efectos de la mundialización económica y de la crisis de estados nacionales en América Latina,¹ en donde las mujeres están siendo

¹ Alain Touraine (2017), según el autor la historia de los países latino-americanos transcurre ahora en dos niveles diferentes: un nivel nacional en el que prevalece la

privadas de su acceso a derechos en condiciones de igualdad, y ello impide el desarrollo sostenible.

LA EPISTEME² DE LA ESCLAVITUD DEL SIGLO XXI: LA TRATA DE PERSONAS

La trata de personas, es un tipo de violencia de género y de explotación humana, una de las más extremas, sin embargo por largo tiempo algunos sectores de la sociedad continúan aun interpretándola únicamente como prostitución, lo que reduce el problema a una connotación más de tipo moral que opaca el sentido político existente que posee depositar y señalar el entendimiento de este fenómeno sobre un grupo “particular” de mujeres y sus proxenetas, quienes las explotan y obtienen beneficios de ellas. La trata de personas es un fenómeno social mucho más amplio y complejo, es la esclavitud del siglo XXI que se circunscribe al modelo capitalista neoliberal, postindustrial; y hace referencia al rapto o secuestro y traslado para la prostitución obligada, la indigencia forzada, la explotación laboral y sexual, matrimonios obligados, el traslado y venta obligada de estupefacientes, la extracción de órganos, entre otros.

Desde el 2004, año en que iniciamos el estudio de la trata de personas en la frontera norte de México específicamente en Baja California (Vargas, 2005) propusimos:

comprender el problema en su dimensión integral, es decir desde las desigualdades sociales exacerbadas por el proceso de globalización y el actual modelo capitalista contemporáneo, que en contextos de migración laboral y pobreza organizan a las sociedades y con ellas a los sujetos sociales como piezas para la asignación de roles de género y generacionales, basados en comportamientos sexoculturales potencialmente asimétricos (Vargas, 2009: 115).³

debilidad de acción de los estados y un nivel mundial en el cual el papel principal lo tienen los nuevos imperios que dominan la economía y las crisis políticas y culturales que destruyen los Estados nacionales o que se desarrollan sobre sus ruinas.

- 2 Refiere a las condiciones de producción del conocimiento. Según Michael Foucault episteme es la que define las condiciones de posibilidad de todo saber. “En una cultura y en un momento dado, siempre existe sólo una episteme que define las condiciones de posibilidad de todo saber” (Foucault, 1968: 166).
- 3 Vargas (2009), “Trata de personas: mujeres, niñas, niños en la frontera norte de México. El caso de Baja California”. En López Estrada, Silvia. Violencia de Género y políticas públicas. El Colegio de la Frontera Norte, EL COLEF. Juan Pablo Editor, S. A., México. ISBN 978-607-479-015-3.

Asimismo sostuvimos que la trata de personas como fenómeno social debe ser contextualizada, ya que en abstracto su definición no proporciona las particularidades que presenta esta problemática en los espacios y tiempos específicos en los que se desarrolla. Consideramos que desde un primer nivel de análisis que denominamos socioespacial, en la frontera norte de México se observa dos fenómenos importantes sobre los cuales se reproduce la trata de personas. Fenómenos que se entretajan y son además componentes en la configuración de las ciudades Baja Californianas desde inicios de siglo XX: la migración laboral (la búsqueda de mejores condiciones de vida) y su calidad de zonas prestadoras de servicios dirigidos al turismo local e internacional, actividad económica predominante de la ciudad de Tijuana, además de la industria maquiladora. Por otro lado, y desde el nivel sociocultural, la cultura de la sexualidad occidentalizada⁴ que refuerza y vigoriza las desigualdades entre los géneros y todo aquel sector de la población que es excluyente del poder que detenta la masculinidad: la infancia, la niñez, la juventud, la tercera edad, y la diversidad sexual, entre otras.

Afirmamos también que ambos niveles, el socioespacial y el sociocultural, deben ser examinados en el contexto de la globalización que crea disparidades sobre la riqueza entre las naciones, las regiones y localidades, y que trae como consecuencia el despojo de tierras, el desarraigo, la migración, las violencias sobre las cuales se teje la trata de personas, y que a su vez propicia fenómenos como la prostitución y la esclavitud.

Es en este contexto sostenemos que la trata de personas representa un dilema para la frontera norte de México, no tanto en términos de responder favorablemente o no a los requerimientos y exigencias que por mandato de ley y de convenios internacionales, debe cumplir el Estado mexicano. El dilema más bien refiere a una transformación de tipo integral global, la toma de decisión por parte de los dirigentes y la población mexicana a elegir y construir el tipo de sociedad que guiará el rumbo del desarrollo durable o sostenible de México, en el mundo. Acción política que según Alain Touraine (2017), implica en su interior fortalecer la conciencia nacional elemento indispensable de la capacidad de acción de una nación, del Estado nación; y al exterior, robustecer su presencia en las interacciones internacionales de la

4 Hacemos referencia a la cultura de la sexualidad producida y reproducida por la industria cultural, cuyo cimiento es la representación de la organización social basada en el sistema binario femenino/masculino y que explota, para el beneficio mercantilista, el sentido de “objeto sexual” en las mujeres.

mundialización económica y la globalización, con suficiente capacidad de enfrentar las demandas sociales y políticas de su población.

Tesis que sostenemos principalmente a partir de los planteamientos de dos representantes del pensamiento global que se propone construir una imagen compleja y coherente del nuevo tipo social en que vivimos. Alain Touraine y Saskia Sassen, el primero en el prólogo a "La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo: Antología Esencial" de Fernando Calderón Gutiérrez, 2017; y la segunda en La Ciudad Global: Introducción a un concepto y La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera.

Traza Alain Touraine (2017), su objetivo de situar la historia de los países latinoamericanos en el interior de un nuevo modelo de transformaciones sociales y culturales que dominan el mundo de hoy, e intenta definir ese nuevo modelo. Dice: en este nuevo modelo "para el sociólogo, el cambio más importante es que el poder ya no pertenezca a los dueños de las fábricas y de las minas sino a aquellos que son capaces de producir, difundir y eventualmente imponer representaciones, lo que prefiero llamar con un término más amplio "interpretaciones" prácticas y técnicas utilizadas" (Touraine, 2017: 14).

El poder, en todo el mundo, se basa en la dominación y el control de las actitudes, de las decisiones, de las evaluaciones de la elección del modo de vida. Tal es el sentido sociológico principal de la emergencia de un nuevo tipo de sociedad que podemos llamar sociedades de comunicación para subrayar que son éstas que ocupan ahora el lugar central que había pertenecido durante por lo menos dos siglos a la fabricación industrial. Ya no es la posesión de bienes materiales, sino de bienes "subjetivos", de modos de conducta, de informaciones y de decisiones que definen el poder (Touraine, 2017: 14).

Menciona el autor que interesa sobre todo a la sociología que frente a estos poderes totales se yerguen reivindicaciones a su vez más y más "totales", animadas por la voluntad de muchos de ser dueños del sentido de su propia vida y de la de los otros y por ende de su entorno. La fuerza social que anima a las sociedades del nuevo tipo ya no son aquellas cuya sede eran los grandes bancos, o luego las grandes empresas que se llamaron fordistas. Esta fuerza es la del conocimiento⁵ (Touraine, 2017: 14).

⁵ Las instituciones que fueron destinadas a jugar el papel central en las sociedades de conocimiento y de comunicación son las universidades de investigación, hoy en día

Para Touraine, el gran descubrimiento que nos aporta nuestra entrada en la sociedad de comunicación globalizada es que en el centro de ese nuevo mundo, por primera vez, tomamos conciencia de nosotros mismos, seres humanos, no solamente como legisladores y creadores de orden o de la técnica pero directamente, sin intermediarios, como creadores de nosotros mismos, de nuestra conciencia de nosotros mismos como creadores.

Es en esta comprensión de los tiempos actuales que el autor define a las sociedades posindustriales, considerarlas como híper modernas, es decir como teniendo una intención más directa y más exigente que las otras sociedades de la libertad, la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. De ahí que la tarea principal de las ciencias humanas es devolver la centralidad al análisis de la consciencia y la voluntad de defender los derechos humanos fundamentales, que deben ser colocados en nuestras sociedades híper modernas encima de todas las leyes, ya que éstas están cada vez más influenciadas por las exigencias mismas de las tecnologías (Touraine, 2017).

Saskia Sassen, —citada por Alain Touraine— describe el mundo globalizado actual ya no como una pirámide de naciones y de estados, sino como un conjunto de ciudades mundiales,⁶ de las cuales algunas constituyen hasta centros de comunicaciones mundiales tan importantes como los estados grandes. América Latina se ha convertido en un continente de grandes megalópolis más que un conjunto de Estados nacionales modernizadores, es una red formada por Sao Paulo, Ciudad de México, Río de Janeiro y Buenos Aires, pero

prácticamente todas situadas en los Estados Unidos y en el mundo británico, Canadá y Australia incluidos. Recientemente la Academia Americana de Ciencias, para lanzar una campaña nacional de defensa y de financiamiento de las universidades públicas de investigación, recordó con fuerza que hoy no existe una innovación técnica importante que no tenga raíces en la investigación y los descubrimientos de la ciencia fundamental (Touraine, 2017).

6 Saskia Sassen sitúa la aparición de las ciudades globales en un contexto de reorganización de los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema. Con la disgregación parcial o, al menos, el debilitamiento de lo nacional como unidad espacial causada por la privatización, la desregulación y el consiguiente fortalecimiento de la globalización se han creado condiciones propicias para la prevalencia de otras unidades o dimensiones espaciales. Entre estas figuran las subnacionales (es decir, ciudades y regiones), las regiones transnacionales que abarcan dos o más entidades subnacionales y las entidades supranacionales (es decir, mercados digitalizados globales y bloques de libre comercio). Los procesos y las dinámicas que se territorializan a estas diversas escalas pueden ser, en principio, regionales, nacionales o globales (Sassen 2001, 2006a).

también Bogotá, Lima e incluso Santiago, cuya conurbación reúne un tercio de la población nacional.⁷

La autonomía económica de las megalópolis ha debilitado aún más a los Estados nacionales, y por consiguiente creó los instrumentos de la corrupción, que permiten a unos políticos de importancia secundaria imponer sus intereses a unas regiones que son marginales con relación a los centros principales de la actividad económica mundial. La corrupción es la manifestación más visible del declive de los Estados nacionales con relación a las megalópolis globalizadas, que en el caso mexicano circunscribe al crimen organizado y al narcotráfico que se esbozan entre las fronteras, sur y norte de México, eslabones vitales de la cadena de subsistencia de los circuitos de trata de personas.

La debilidad de los Estado-Nación en América Latina estaría en su incapacidad de combinar las demandas sociales con las exigencias de la competitividad económica, en su extremo a sacrificarlas en nombre del crecimiento económico, sistema en el que se gesta y reproduce la llamada esclavitud moderna. Sin embargo, en el centro de las nuevas transformaciones del régimen económico mundial, ambos autores visualizan la construcción de nuevos actores sociales, para Sassen el espacio constituido por la red mundial de ciudades globales, es un espacio con nuevas potencialidades económicas y políticas, y tal vez sea uno de los ámbitos más estratégicos para la formación de nuevos tipos de identidades y comunidades, incluidas las transnacionales, de los sectores pobres, los trabajadores transnacionales, inmigrantes, las mujeres, y sus reivindicaciones; para Alain Touraine en las condiciones actuales los seres humanos tomamos conciencia de nosotros mismos, como actores exigentes y cercanos al sentido de libertad, igualdad y dignidad.

Menciona Sassen que:

La centralidad del lugar en un marco de procesos mundiales engendra una abertura económica y política transnacional en la formación de nuevas reivindicaciones y, por tanto, en la constitución de derechos, en particular los relativos al lugar y, en última instancia, en la constitución de nuevas formas de la “ciudadanía” y de su ejercicio. La ciudad global ha surgido como emplazamiento para nuevas reivindicaciones: por parte del capital

⁷ América Latina no es solamente un continente colonizado por los españoles y los portugueses, sino que ha estado durante mucho tiempo, marcado por la hegemonía británica que duró hasta el breve periodo que separó las dos guerras mundiales del siglo XX y enseguida por una hegemonía norteamericana que acabó, en su forma más extrema, incorporando recientemente México a América del Norte (Touraine, 2017).

mundializado, que utiliza la ciudad como una “mercancía organizativa”, pero también por parte de los sectores desfavorecidos de la población urbana, en muchos casos como una presencia internacionalizada en las grandes ciudades en forma de capital. La desnacionalización del espacio urbano y la formación de nuevas reivindicaciones centradas en agentes transnacionales y que entrañan una impugnación constituye la ciudad global como zona fronteriza para un nuevo tipo de compromiso (Sassen, 2008).

Retomando a ambos autores, la acción política de los movimientos sociales actuales y la participación de los actores sociales que en ellos se gestan, asumen nuevas exigencias en y para la constitución de derechos, y con ello aportan a la transformación de las condiciones, político económicas, sociales y culturales de las ciudades. Asimismo, se fortalecen los estado-nación en la construcción de conciencia nacional, enfoque que además contemplaría la aplicación de políticas públicas orientadas a la constitución de ciudades democráticas, incluyentes, educadoras, habitables, sustentables, productivas y seguras.⁸

Derivado del argumento anterior, es que proponemos la revisión de las políticas públicas que sobre trata de personas prescribe el estado de Baja California, para dar cuenta de que tales estrategias que definen y legislan acciones, programas y recursos para prever, atender y combatir la trata de personas, se circunscriben a un plan de desarrollo que pospone las necesidades y demandas de la población en materia de violencia de género y en la atención a los derechos humanos, frente a la mercantilización que promueve la puesta en marcha del crecimiento económico de la región en la frontera, como modelo de conexión con el sistema de mundialización económica.

Antes abordamos el tema del derecho a la ciudad y su vínculo con las políticas públicas como promesa para la interpelación de los tiempos actuales, y que han arribado en hechos y acciones desde los movimientos sociales y políticos del siglo XX y en lo que llevamos del

8 Conceptualización de la ciudad, propuesta por teóricos que se encuentra en la cronología de Enrique Ortiz Flores (2007) que ubica, como hitos propositivos de hombres y mujeres la consagración por el derecho a la ciudad, la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, en la cual se redactó el “Tratado sobre Urbanización”. Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables; la Cumbre de la Tierra, (1992); el Foro Internacional sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad; y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, construida por delegados de 35 países en la Asamblea Mundial de Pobladores Repensando la ciudad desde la gente, realizada en México en el año 2000, retomada con posterioridad en 2003 y 2005, en el III y V Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil (Montoya, A. M., 2012).

siglo XXI. Es el Movimiento Urbano Popular (MUP) en América Latina, el antecedente en la defensa del territorio, la vivienda y el hábitat, y en ellos con tono de invisibilidad y falta de reconocimiento, participaron también las mujeres.

DERECHO A LA CIUDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Montoya (2012), el antecedente teórico del derecho a la ciudad es la obra de Henri Lefebvre (1969), retomada por movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, gremiales y académicas en el Segundo Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre, Brasil, en el año 2002, en el cual se formula la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En la actualidad, el texto es apoyado por la UNESCO y el Programa Hábitat, y promovido, discutido y enriquecido por los países de América Latina (HIC-AL, 2016) (Vargas, Fosado y Arroyo, 2016).

En "Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista", Montoya A. M., (2012), sostiene que la propuesta de definición del derecho a la ciudad, de las mujeres, se encuentra en la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad de 1996 y la Carta por el Derecho a la Ciudad de las Mujeres, presentada en el Foro Urbano Mundial, Barcelona 2004, un año después del III Foro Social Mundial, realizado en 2003 en Porto Alegre, la cual nace como documento de discusión para la inserción de la voz de las mujeres en su definición. Considera la autora que esta carta ha aportado a la denominación, reconocimiento y justiciabilidad en la agenda global, con anterioridad a las discusiones realizadas en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2005, siendo pionera la voz de las mujeres y el saber femenino en la discusión de asumir la ciudad como derecho (Montoya, A. M., 2012).

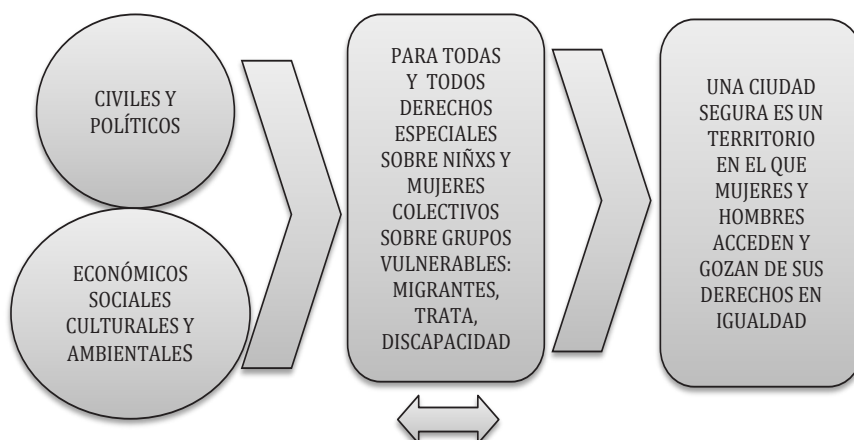
En "Hacia una transformación de las ciudades con perspectiva de género. Una experiencia desde la sociedad civil rumbo a Hábitat III", (Vargas, Fosado y Arroyo, 2016), señalamos que la ciudad es un Derecho Humano de carácter colectivo fundamental⁹ en la que a

⁹ Entre otras y otros autores que ha contribuido en la definición de la ciudad como Derecho Humano, el urbanista brasileiro Edésio Fernandes (2006), unido a la mirada filosófica lefebriana, aporta nuevos fundamentos para comprender, desde el marco jurídico, los preceptos del derecho a la ciudad desde el derecho urbanístico actual y la gestión urbana. Su propuesta teórica se ha centrado en proponer un nuevo enfoque para el derecho urbano, que elimine el paradigma individualista y privatista del derecho civil, que le ha servido de fuente creadora por ser inspirado en la autonomía privada, y establecer un nuevo paradigma que privilegie el concepto de función social de la propiedad y el interés colectivo (Fernandes, 2003).

través de acciones, prácticas y relaciones sociales que se desarrollan en el espacio urbano, se logra el disfrute de servicios de infraestructura, transporte público, seguridad, proximidad entre las viviendas y los empleos, rompimiento entre la dicotomía de las esferas pública y privada, participación en la toma de decisiones y su incidencia en la gobernanza y planificación (Fenster, 2010; Buckingham, 2010).

Asimismo, vivir en ciudades libres de violencia, lo que implica el uso y el disfrute del espacio público, la recuperación de la calle como lugar de encuentro y de interacción social, el tránsito libre y sin temor. Presupone también, lograr servicios y condiciones que superen el intercambio de mercancías que fortalezcan en la ciudad lazos de identidad entre sus habitantes (Nehls, 2008).

Figura 1: El derecho a la ciudad es un derecho humano



Fuente: elaboración propia, Playas de Rosarito, Baja California, 2018.

La ciudad se define entonces como espacios y/o territorios para el goce y disfrute de los derechos humanos, con contenido y condiciones diferenciales entre hombres y mujeres, toda vez que tejen relaciones y construyen experiencias culturalmente complejas y no homogéneas (Montoya, A. M., 2012).

Las políticas públicas son una herramienta y estrategia, para incorporar los intereses del Estado y de la sociedad en acciones concretas y dar respuesta a problemas específicos de las ciudades. Orientadas a la resolución de problemas sociales para la obtención de mayores niveles de bienestar social y desarrollo, las políticas

públicas tienen repercusiones e impactos diferenciales tanto para hombres como para mujeres, debido a las relaciones asimétricas y de desigualdad entre los géneros (García Prince, 2008). Sin embargo, el género como categoría analítica cuestiona la neutralidad de las políticas públicas que devienen desde las esferas de los tomadores de decisiones sin reconocimiento a la diversidad entre hombres y mujeres, por clase, grupo étnico, raza, capacidades diferentes, sistema generacional, entre otros.

En este sentido, la propuesta de un enfoque basado en los derechos humanos y derechos de las mujeres, apunta a políticas públicas con visión de perspectiva de género que confronten las brechas de equidad entre los géneros, es decir, la distancia histórica que separa a mujeres y hombres en cuanto las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos; en temas primordiales como son: la brecha salarial, la toma de decisiones respecto los roles sociales, la salud sexual y reproductiva y la participación política.

Desde la perspectiva de género y los derechos humanos el propósito de las políticas públicas y de la gestión democrática en la ciudad, es erradicar las brechas de género en los diferentes ámbitos de la vida social de las mujeres, resolviendo problemas generados por la pobreza y atendiendo la multiculturalidad, favoreciendo el bienestar social y el desarrollo sostenible, e impulsando la participación ciudadana de las mujeres en la toma de decisiones y sobre el destino de la ciudad.¹⁰

SOBRE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

Es importante señalar que este documento se deriva del Informe Final que elaboró el Observatorio Territorial Ciudades para la Paz con Perspectiva de Género¹¹ (2017), y que comprendió el análisis, revisión,

10 En octubre del 2016 en Quito, Ecuador, en la conferencia ONU Hábitat III, La Nueva Agenda Urbana, (NUA), sentó las bases para políticas y estrategias que se extenderán e impactarán a largo plazo. El acuerdo es proponer políticas públicas acordes a nivel macro, global, de la nueva agenda internacional para el desarrollo sostenible 2030; y desde lo microsocioal promover el desarrollo sostenible teniendo como actor principal al gobierno local. En este contexto, se inserta Pensadoras Urbanas Campus Hábitat Tijuana, participando con el objetivo de crear espacios de reflexión para la transformación social de las ciudades y la formulación de políticas públicas orientadas a fundamentar las necesidades de las mujeres en la ciudad y en la definición de su propio derecho a ellas. Miembro de MIRA-Pensadoras Urbanas México y Perú (2015-2018).

11 Proyecto realizado por Pensadoras Urbanas Campus Hábitat Tijuana que como primer paso realizó invitaciones a las Organizaciones de la Sociedad Civil del estado de Baja California, y a la Organización Internacional para las Migraciones OIM México, a participar; posteriormente se realizaron reuniones para la presentación del proyecto

documentación y vigilancia sobre el periodo 2005 al 2017, de las políticas públicas en el tema de trata de personas en Baja California, México.

La metodología integra la sistematización de diversas fuentes bibliográficas, documentos, convenios nacionales e internacionales, de legislación, el Plan Nacional de Desarrollo del estado y municipios, el Plan Urbano, la Ley para la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres del estado, los presupuestos dirigidos a programas y acciones para la igualdad entre hombres y mujeres en materia de violencia de género y de trata de personas, entre otros; con la finalidad de identificar los vacíos en la composición del marco jurídico, sobre el cumplimiento de la ley, y la ausencia de acatamiento por mandato, condición que revierte todo avance y forja cada vez más la profundidad en las brechas de equidad de género.

Siendo uno de los objetivos específicos principales el seguimiento a la Ley en Baja California, para Prevenir y Erradicar los delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2011, 2013), se aplicó el método histórico esbozando la trayectoria y valorando el proceso de legislación; asimismo el método de La Escalera, que describe el proceso de gestación e instrumentación de las políticas públicas y ámbitos de participación social, propuesto por Mujeres Iberoamericanas en Red MIRA —Pensadoras Urbanas México— Perú (Fase 2), (García Hernández, 2017).

El Observatorio Territorial reúne procesos de investigación, acción e intervención, tiene utilidad para re-educar tanto a la población en general como a las y los tomadores de decisiones en la ciudad. Como herramienta se convierte en un recurso importante para facilitar informaciones objetivas y actualizadas que aporten a la creación de políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo.

La información recopilada por el Observatorio Territorial tendría un aporte invaluable para el diseño de políticas públicas relacionadas con la planificación urbana y la demanda de seguridad pública en materia

y talleres sobre los temas centrales como son: la Nueva Agenda Urbana, la Trata de Personas y el Derecho de las Mujeres a la Ciudad; además contempló una evaluación del estado en el que se encuentra el fenómeno en la región, el seguimiento a la Ley de Trata de Personas y la agencia con autoridades municipales, estatales y federales, para exigir con ello el cumplimiento de la ley. Asimismo, el programa del observatorio incluyó la participación en ámbitos académicos para la presentación del proyecto como es la Universidad de Buenos Aires (UBA), en el Seminario-taller: Observatorios Socio-territoriales de América Latina: avances y desafíos. Organizado por la Red de Observatorios socio-territoriales de América Latina 30 y 31 de octubre 2017, siendo la sede la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Santiago del Estero 1029, CABA.

Tabla 1: El Proceso de Gestación e Instrumentación de las Políticas Públicas y los Ámbitos de Participación Social

1.*Legislación	• Constitución Política, el Proyecto de Nación: elevación a rango constitucional a los derechos humanos. • Convenciones internacionales, CEDAW, Belem do Para, etc. ya incorporadas al marco constitucional. • Leyes globalizadoras: Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Orgánica de la Administración Pública: quehacer gubernamental, no tiene perspectiva de género , Ley del Sistema Nacional de Estadísticas y Geografía, Ley de Desarrollo Social, Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sustento jurídico.
2.*Planeación	• Plan de Desarrollo 2013-2018, Plataformas de acción mundial (Beijing Cairo, etc.) y Consensos regionales LAC.
3.*Programación	• Programas Transversales, Sectoriales y Especiales • Elaboración y autorización de estructuras programáticas: se instrumenta el cómo se va hacer • Definición de programas presupuestarios, complementar etiquetación con transversalidad. • Matrices de indicadores (MML), fortalecer el diseño y generación de indicadores. • Generación de indicadores (SED), superar las limitaciones de la Ley del SNIEG.
4.*Presupuesto	• Asignación presupuestaria con base en resultados, PbR: ofrece oportunidades • Aprobación de la Cámara de Diputados: intereses políticos a ser capitalizados • Programas con presupuesto limitado, no oportuno e incierto • ONG: participación reconocida
Ejercicio y Control	• Calidad en la gestión y el ejercicio del gasto público: debilidad en los mecanismos de participación ciudadana
5.*Seguimiento	• Informe de resultados: SHCP • Monitoreo de indicadores: CONEVAL • Seguimiento de la Cámara de Diputados • Seguimiento de los OCTRC
6.*Evaluación	• Resultados de la gestión e impactos (indicadores) • Evaluación de los OCTRC
7.*Rendición de Cuentas	• Cuenta Pública de resultados

Fuente: elaborado por García Hernández, Magdalena. 2017, con base en información retomada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, México.

de trata de personas, de igual manera esta herramienta permitiría monitorear indicadores y alinear los resultados con el conjunto de las políticas públicas implementadas en los territorios, con el fin de disminuir los desequilibrios en el desarrollo sostenible.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA ATENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN BAJA CALIFORNIA, MÉXICO

En este apartado la finalidad es revisar el escenario presente de la norma en materia de trata de personas. Primero, se muestra el estado de la situación con base en datos obtenidos del Reporte sobre Tráfico de Personas de Los Estados Unidos de Norteamérica (2017), el reporte de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, 2016), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2013), Procuraduría General de la República (PGR, 2016) y Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2017). Segundo, se construye la trayectoria del proceso legislativo que se ha desarrollado en el establecimiento de la Ley de trata de personas en el estado de Baja California desde el 2005 hasta el 2017, haciendo referencia en paralelo a los eventos nacionales relevantes al respecto. Tercero y último punto, se revisa la Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público del estado de Baja California en el marco de la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres publicada en el Periódico Oficial del estado de Baja California, en noviembre del 2015.

El fenómeno de la Trata de Personas en México y Baja California

Según el Reporte sobre Tráfico de Personas de Los Estados Unidos de Norteamérica (2017), México es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de la trata sexual y de trabajo forzoso. Se considera que los grupos más vulnerables a la trata de personas en México son las mujeres, los menores, los indígenas, las personas con discapacidades físicas e intelectuales, los migrantes y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). Se explota con fines sexuales a mujeres y niños mexicanos, y a hombres y personas transgénero en menor medida, tanto en México como en los Estados Unidos. Por otra parte, hombres, mujeres y niños mexicanos son sometidos al trabajo forzoso en la agricultura, el

servicio doméstico, los cuidados infantiles, la manufactura, la minería, la elaboración de alimentos, la construcción, el turismo, la mendicidad forzosa y la venta callejera, tanto en México como en los Estados Unidos.

El turismo sexual con menores persiste y sigue extendiéndose, especialmente en zonas turísticas y ciudades de la frontera norte. Muchos de los turistas involucrados en la explotación sexual de menores provienen de los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, aunque también hay ciudadanos mexicanos que pagan por tener relaciones con menores víctimas de trata sexual. La delincuencia organizada lucra tanto con la trata sexual como con la trata laboral y obliga a hombres, mujeres y niños, tanto mexicanos como extranjeros, a cometer actos ilícitos como actuar como asesinos o vigilantes y participar en la producción, el transporte y la venta de drogas. La corrupción relacionada con la trata de personas entre funcionarios públicos —en particular, las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y de migración del ámbito local— es motivo de grave preocupación.

El documento señala que el Gobierno de México no cumple plenamente con las normas mínimas para la erradicación de la trata de personas; sin embargo, está haciendo un gran esfuerzo por lograrlo.

Según el Reporte sobre Tráfico de Personas de los Estados Unidos de Norteamérica (2017), los albergues para niños vulnerables menores de 13 años y mujeres víctimas de la violencia no indicaron a cuántas víctimas de la trata atendieron en 2016. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) siguió teniendo a su cargo un albergue de alta seguridad situado en la Ciudad de México para hasta 50 mujeres víctimas de la trata y otras formas de violencia que participaban en procesos judiciales contra sus explotadores. El gobierno no informó si el albergue había acogido a víctimas de la trata en 2016.

Por otro lado, el gobierno federal impartió capacitación sobre la lucha contra la trata a 16 mil 639 funcionarios públicos en 2016. También durante ese año, 19 dependencias del gobierno federal acogieron casi 800 sesiones de capacitación; participaron en todo el país en 443 actividades de concientización como talleres, conferencias, producciones teatrales y videos; y distribuyeron 296 mil materiales educativos de sensibilización sobre la trata que alcanzaron a 100 mil personas.

Según el más reciente reporte de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC), publicado en diciembre de 2016, cada año más de 21 millones de personas son víctimas de las redes de trata que operan hasta en 124 países. La Organización de Naciones Unidas (ONU) asegura en su informe que en América, México es el

Tabla 2: Valoración de México en el Nivel 2, por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos

MÉXICO CUMPLE	MÉXICO NO CUMPLE
- Redoblando sus esfuerzos con respecto al periodo anterior - Condenando a más tratantes que el año anterior. - Identificando y brindando apoyo a víctimas de la trata sujetas a trabajos forzados en México y en otros países. - Llevando a cabo nuevas labores de prevención de la trata en el sector de viajes y turismo.	- La complicidad de las autoridades sigue siendo un grave problema que, en gran medida, sigue sin abordarse. - El gobierno identificó menos víctimas y prestó servicios especializados limitados a las víctimas de trata identificadas. - Los albergues siguen siendo insuficientes para la magnitud del problema y no hay servicios para las víctimas en gran parte del país, por lo que algunas víctimas son vulnerables a ser explotadas nuevamente.
- Catorce de los 31 estados han armonizado sus leyes contra la trata de personas con la ley federal. - En octubre de 2016, el Senado aprobó reformas a la ley de 2012 que la harían más acorde con el derecho internacional; sin embargo, las reformas quedaron pendientes de consideración en la Cámara de Diputados. - En diciembre de 2016, el Congreso aprobó la Ley General de Víctimas, que ampara a las víctimas de la trata entre otras. - La ley obliga a establecer un fondo federal de ayuda para las víctimas de delitos y ordena a los estados a establecer fondos similares.	- En 2016, las autoridades iniciaron 188 investigaciones federales y 288 investigaciones estatales, comparadas con las 250 investigaciones federales y las 415 estatales por trata registradas durante 2015. - En 2016 se iniciaron procesos penales contra 479 personas en los ámbitos federal y estatal, frente a 578 en los mismos ámbitos en 2015. - En 2016 las autoridades informaron haber condenado a 228 tratantes en 127 causas de los ámbitos federal y estatal, frente a 86 en 36 causas de los mismos ámbitos en 2015.

Fuente: elaboración propia, con base en Reporte sobre Tráfico de Personas 2017, Estados Unidos de Norteamérica.

Tabla 3: Indicadores relevantes de la Trata de Personas en México, 2015–2016

Fuentes de información	Año	Número de víctimas	Tipología
Fuentes oficiales	2015	1814 víctimas de trata	
Gobierno Federal	2015	876 víctimas de trata	
Gobiernos Estatales	2015	983 víctimas de trata	
			707 trata sexual 15 trabajo forzado 14 delincuencia forzada 2 condiciones de esclavitud 1 esclavitud 1 mendicidad forzada
Fuentes oficiales	2016	740 víctimas de trata	
Gobierno Federal	2016	194 víctimas: 58 menores y 136 adultos; 37 hombres y 157 mujeres.	
Gobiernos Estatales	2016	691 víctimas: 173 menores y 518 adultos; 93 hombres y 598 mujeres,	
Secretaría de Relaciones Exteriores	2016	20 víctimas de trata	Mexicanos obligados a trabajo forzado fuera de su país
La Prensa	2016	80 Víctimas de trata	Trabajadores explotados en tomates de Querétaro

Fuente: elaboración propia, con base en Reporte sobre Tráfico de Personas 2017, Estados Unidos de Norteamérica.

quinto país de flujo de trata de personas entre Norte y Centroamérica y el Caribe, por detrás de países como Estados Unidos, Trinidad y Tobago, Barbados y Panamá, que son sobre todo principales destinos para las víctimas. México, es tanto punto de origen como de destino final para las víctimas de este delito (UNODC, 2016).

En tanto el estado de Baja California cuenta con una Ley Especial para el combate de la Trata de Personas, con fecha de publicación en el periódico oficial el primero de abril de 2011, y su reforma el 19 de julio de 2013. De conformidad con la información a la que accedió la CNDH (2013), dentro de las principales zonas de incidencia en el

país, se identifica a Tijuana en la Zona Norte, como zona de trata de personas en Baja California.¹² A nivel nacional son zonas de incidencia, tanto de captación como de traslado y explotación de víctimas de trata, las siguientes: Tlaxcala, Distrito Federal, Puebla, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Baja California, Nuevo León, entre otras.

En Baja California el número de las averiguaciones previas por año, hasta el 2013, fueron las siguientes.

En la entidad el número de sentencias condenatorias por el delito de trata de personas fueron dos, hasta el año 2013.¹³

Tabla 4: Desglose de averiguaciones previas por año

Entidad Federativa	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Baja California	0	0	17	46	5	68

Fuente: Diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en México, CNDH, 2013.

Tabla 5: Indicadores de trata de personas por sexo, en Baja California, año 2013

Año	Víctimas	Femenino	Masculino	Sin información
2013	132	115	14	3

Fuente: Diagnóstico sobre la situación de la Trata de Personas en México, CNDH, 2013.

El 30 de julio del 2017, la investigación para el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, denominado “Documento Al día: las cifras hablan”, elaborado con motivo del Día Mundial contra la Trata de Personas, señala que las estadísticas disponibles sobre el delito de trata son muy escasas y para algunos estados del país no hay información. Sin embargo, refiere que según datos de la PGR y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en México se presentaron 500 mil casos hasta el 2016.

Señala que cada año, alrededor de 21 mil menores de edad son captados por las redes de trata de personas con fines de explotación sexual y 45 de cada 100 son niñas indígenas, 93 por ciento de las víctimas de trata de personas en México son mujeres y 26 por ciento menores de edad. Alrededor de 45.4 por ciento de las víctimas son

12 Fuente: Oficio AnT/DJ/1149/2013, del 20 de abril de 2013, de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH-México. 2013. Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México. p. 89.

13 Oficio AnT/DJ/1149/2013, del 20 de abril de 2013, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

captadas por una persona conocida, 49.1 por ciento por desconocidos y 5.5 por ciento por miembros de la delincuencia organizada.

El “Documento Al día: las cifras hablan” (2017), señala que en Baja California, Tijuana y Mexicali se encuentran entre las ciudades del país consideradas como de alta incidencia de trata de personas, seguidas por Nogales (Sonora), Ciudad Juárez (Chihuahua), Nuevo Laredo y Matamoros (Tamaulipas), Cancún (Quintana Roo), Tapachula (Chiapas), Acapulco (Guerrero), Ciudad de México, Tlaxcala, Puerto Vallarta (Jalisco), Los Cabos (Baja California Sur), Veracruz y Oaxaca.¹⁴

Trayectoria de la legislación de Trata de Persona en Baja California¹⁵

En el proceso de legislación de la Ley de trata de personas en Baja California, se tiene como antecedentes instrumentos internacionales importantes, como la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos,¹⁶ además una serie de textos jurídicos internacionales que forman parte del marco jurídico internacional relativo a la lucha contra la trata de personas. Entre ellos figuran:

1. Los documentos de derecho humanitario, de Derechos Humanos y otros textos de aplicación general.
2. Los dirigidos a combatir la trata o la esclavitud en general.
3. Los referentes a la esclavitud o la trata en relación con la explotación sexual (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Viena 2007).

¹⁴ El 31 de julio del 2017, en el marco de la conmemoración del Día Mundial contra la trata de personas, el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentaron la campaña Corazón Azul México: #AQUIESTOY contra la trata de personas. La campaña cuenta con financiamiento de la Iniciativa Mérida y fue lanzada durante el evento encabezado por el señor Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación; el señor John Brandolino, Director de la División para Asuntos de Tratados de UNODC; la señora Roberta S. Jacobson, Embajadora de los Estados Unidos de América en México; y el señor Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

¹⁵ Una primera versión de la trayectoria en el proceso de legislación de la Ley de Trata de Personas en Baja California la presentamos en el 2016, en el evento titulado “Diálogos sobre Derechos Humanos, sistema acusatorio y atención de víctimas: Acciones contra la Desaparición, la Trata de Personas y el Feminicidio en Baja California”, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., Insyde-IDEAS, Comisión estatal de los Derechos Humanos Baja California CEDHBC, Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, CCDH; A.C., Unidos por los desaparecidos de Baja California, Tijuana, B.C.- 26 Febrero 2016.

¹⁶ Además de establecer requisitos específicos en materia de extradición, asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación internacional, la Convención contra la Delincuencia Organizada y los dos Protocolos estipulan normas de derecho sustantivo y procesal para ayudar a los Estados Parte a armonizar su legislación y eliminar diferencias que puedan obstaculizar la pronta y eficaz cooperación internacional.

Destacan entre otros:

- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, resolución 44/25, anexo, de la Asamblea General <http://www.unicef.org/crc/>
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000, Resolución 54/263, anexo II, de la Asamblea General <http://www.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979, (El artículo 6 de la Parte I se refiere a la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer) Resolución 34/180, anexo, de la Asamblea General <http://www.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>
- Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002, (E/2002/68/Add.1) http://www.unhcr.bg/other/r_p_g_hr_ht_en.pdf
- Resolución 57/176 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2002, titulada Trata de mujeres y niñas, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/549/78/PDF/N0254978.pdf>

El proceso de legislación de la ley de Trata de Personas en Baja California inició a mediados de la primera década del siglo XXI, hasta entonces no se abordó el tema, no de forma oficial. En el 2004, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en trabajo conjunto con El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), realizaron la primera investigación sobre Trata de Personas en Baja California, y en el 2005 se hizo entrega de los Resultados Preliminares (Vargas, 2005). El fenómeno social interpretado como prostitución en beneficio para algunos proxenetas, era ajeno a la población en su definición, conceptualización, alcances para la región, en el continente y a nivel global. La discusión en las instituciones públicas de la región era aún incipiente (Vargas, 2009).

En las Tablas 6 y 7 trazamos la trayectoria paralela y comparativa entre los eventos importantes del proceso de legislación de la Ley de trata de personas en México, el contexto, y las particularidades en el estado de Baja California (Tabla 6).

En general, la trayectoria recorrida para la legislación de la Ley de Trata de Personas en Baja California, presenta un camino accidentado, en el 2005 se aprueba y a pocos días de aprobada se deroga la Ley,

esto último por divergencias en las definiciones entre trata y tráfico de Personas, explotación sexual y prostitución, delito de trata y mayoría de edad, entre otros. Sin embargo, no podemos soslayar el contexto sociopolítico de la época que sí da muestra del activismo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Baja California por la defensa de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. En este

Tabla 6: Trayectoria del proceso de legislación de la ley de trata de personas en Baja California

Periodo	México	Baja California
2000 - 2004	“Protocolo de Palermo” protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Una vez impulsada la propuesta de ley por los organismos internacionales se desarrollaron actividades y programas para la información y prevención.	
2005	El Senado de la República aprobó unánimemente, con 95 votos, una amplia propuesta legislativa contra la trata de personas; sin embargo la Cámara de Diputados todavía tenía que votar la iniciativa.	Aprobación y derogación de La Ley de Trata de Personas en Baja California a finales del año 2005.
2007 -2009	Se promulgó, a nivel federal la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y su reglamento, publicada en febrero de 2009. En este mismo año veintidós estados mexicanos y el Distrito Federal decretaron reformas en su código penal, que tipificaron algunas formas de trata de personas, y únicamente el Distrito Federal y Chiapas contaban desde entonces con leyes específicas sobre la materia.	

Fuente: elaboración propia. Playas de Rosarito, 2016.

contexto, queda aún pendiente el análisis de los discursos políticos y de disputa por el poder y el control de la palabra y con ella de la acción en torno al tema, a inicio del siglo XXI en la frontera norte de México (ver Tabla 6).

En el 2011 se aprueba la Ley de Trata de Personas en Baja California y en el 2013 se presenta la Reforma a la Ley, siendo publicada en el Periódico Oficial el 19 de julio del mismo año. Asimismo, Baja California

cuenta con una unidad especializada para la investigación del delito de trata de personas.¹⁷

Tabla 7: Trayectoria del proceso de legislación de la Ley de trata de personas en Baja California

Periodo	México	Baja California
2010	De los 32 Estados de la República Mexicana, solo 5 contaban con una ley que previene y sanciona la trata de personas, y 3 estados: Baja California, Puebla y Jalisco tenían proyectos de ley aun no aprobados (H Congreso del Estado de Tamaulipas, Legislatura LX, Instituto de investigaciones parlamentarias, septiembre 2010).	A finales de septiembre del 2010 fue aprobada La Ley contra la Trata de Personas por la XIX Legislatura con fecha de publicación en el Periódico Oficial el 1 de abril del 2011 entrando en vigor al día siguiente.
2012/2013	El 15 de marzo, la cámara de diputados aprobó en lo general "la nueva ley para prevenir y sancionar el delito contra la trata de personas", con esta ley se pretende atacar por vez primera toda la cadena delictiva relacionada con el tráfico de personas. Se aborda aspectos como apoyo a las víctimas, perspectivas de género y funciones de la Comisión Intersecretarial contra la trata. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.	Reforma de Ley para prevenir, erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la atención y asistencia a las víctimas de estos delitos en el estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 19, de fecha de julio del 2013, Tomo CXX.
2015	Diagnóstico nacional sobre la situación de la trata de personas en México 2015, elaborado por la ONU.	Aprobación de la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres. La transgresión será sancionada de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Fuente: elaboración propia. Reporte sobre Trata de Personas, Playas de Rosarito, 2017.

¹⁷ Fuente: Unidad Estatal de Trata de Personas; publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California del ocho de julio de 2011 y oficio AnT/DJ/1149/2013, del 20 de abril de 2013, de la Procuraduría General de Justicia local.

La ley general establece la obligación de las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal de instalar y poner en marcha una Fiscalía Especial para la investigación y persecución del delito de trata en un término improrrogable de 90 días (artículo sexto transitorio) (CNDH, 2013).

Desde entonces no se han implementado las Comisiones Interinstitucionales contempladas por la Ley para Prevenir y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2011, 2013), tal como se establece en el Artículo 5: El Gobierno Estatal establecerá una Comisión Interinstitucional para coordinar las acciones de sus miembros en la materia, para elaborar y poner en práctica el “Programa estatal para erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos”; el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, combate y erradicación de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas de estos delitos.

En 2014, para el 30 de agosto a fin de conmemorar el día “Mundial Contra la Trata de Personas” la Secretaría de Gobernación (SEGOB) promovió, mediante oficio dirigido a los gobiernos estatales, la instalación de sus Comisiones Intersecretariales para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Como resultado, para el 2015, la dependencia acreditó la instalación de 17 comisiones, y tuvo conocimiento de que cinco se encontraban en proceso (Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit y Sonora); de ocho conocía que ya se encontraban instaladas, y de dos, correspondientes a Guanajuato y Zacatecas, no le fue remitida información (SEGOB, 2015).¹⁸

En el Manual de Organización de la Procuraduría General de Justicia del estado de Baja California, encontramos que en la Subprocuraduría de Investigaciones Especiales se integra la Fiscalía Especializada en delitos de Trata de Personas (Versión cinco, abril 2017). Revisamos las funciones de los órganos de soporte administrativo, en particular la Dirección de Planeación y Evaluación, y observamos que el manual presenta de manera general las funciones de esta dirección como son: establecer, coordinar y evaluar programas, sin embargo no se

¹⁸ Secretaría de Gobernación SEGOB. Grupo Funcional Gobierno, (2015) Coordinación de la Política contra la Trata de Personas en México Auditoría de Desempeño: 15-0-04100-07-0008, 8-GB. p. 8.

mencionan los programas en particular; por lo tanto no encontramos información sobre el programa de Trata de Personas planteado y seguido por la Fiscalía Especializada en delitos de esta materia, en Baja California.

Mientras que encontramos en la página del Diario Oficial de la Federación (DOF), el "Programa Nacional" para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018,¹⁹ en Baja California se observa que sin Comisión Interinstitucional en el estado y los municipios, no hay Programa estatal, motivo por el cual se omiten estrategias y mecanismos que materialicen y hagan realidad el ejercicio de la ley en contra del delito de trata de personas.

Es evidente que de los artículos transitorios de la Ley de Trata de Personas de Baja California, no se ha cumplido con el artículo sexto que señala: la constitución de la Comisión Interinstitucional, deberá realizarse en un plazo máximo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley; así como la designación del Secretario Técnico de esta. La Comisión Interinstitucional deberá aprobar en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de su constitución el Programa Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de personas y remitir a la Secretaría General de Gobierno para su publicación.

Este incumplimiento a la Ley, presupone que siendo publicada en el Periódico Oficial en el 2013, —muy a pesar de la acentuada capacitación a mandos medios y a la población sobre la materia-, durante cuatro años y para el 2017, en Baja California se estaría atendiendo, previniendo—, combatiendo y sancionando los casos de trata de personas como otro delito. Es decir, en un procedimiento ausente de detección del delito de trata, de sanción, y por su complejidad se estaría omitiendo la reparación del daño.

19 Los 13 entes públicos que integran la Comisión Intersecretaral Federal son: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Instituto Nacional de Migración (INM), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Turismo (SECTUR); el Comisionado Nacional de Seguridad (CNS) de la Secretaría de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), así como dos instancias participantes: Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM).

Por lo anterior, hasta el 2017 en Baja California no se cumplió con la defensa de los Derechos Humanos, en términos del delito de trata de personas.

C. Los recursos destinados al Programa para la prevención, combate y sanción por el delito de Trata de Personas, en el contexto del presupuesto asignado pro igualdad entre hombres y mujeres en el estado y los municipios de Baja California.

A nivel nacional, en el 2015, aun cuando la Secretaría de Gobernación (SEGOB), gestionó recursos para la implementación de la “Campaña Nacional de Prevención y Educación” y coordinó la conmemoración del día mundial contra la trata de personas, no desarrolló las campañas en 2015 que contribuyeran a prevenir los delitos en materia de trata de personas, ni generó acuerdos para prevenir y atender el delito de trata mediante la aplicación de un programa de trabajo o la coordinación de acciones con la Auditoría Pública Federal (APF), entidades federativas y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Tampoco supervisó el funcionamiento de los modelos únicos de asistencia y protección implementados en la atención de víctimas de trata de personas (SEGOB, 2015). Ante este hecho la auditoría presentó cinco recomendaciones al Desempeño.²⁰

Del Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR-2015), del Programa presupuestario relacionado con el Combate a la trata de personas, específicamente en el punto sobre la elaboración y seguimiento del cumplimiento de las metas incluidas en las MIR a cargo de la SEGOB, se le hace la siguiente recomendación, 15-0-04100-07-0008-07-012 recomendación al desempeño:

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con información respecto de los resultados reportados en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015

20 La primera recomendación es: 15-0-04100-07-0008-07-001 recomendación al desempeño. Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de realizar un diagnóstico de las razones por las que no presentó el programa de trabajo anual de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y, a partir de sus resultados, elabore el programa de trabajo anual de la comisión y lo someta a su aprobación, a fin de cumplir el artículo 11, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

y, con base en ello, implemente las medidas necesarias a fin de asegurar que se cuente con los registros y la información que sustenten el avance en el cumplimiento de las metas definidas en los indicadores y reportados en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, a fin de cumplir el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada (SEGOB, 2015).

Entre las instancias que reciben recursos para erradicar la violencia de género están la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), de la SEGOB,²¹ y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)²² de la PGR.

A nivel federal, en el 2016 la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas FEVIMTRA, recibió 71 millones 600 de pesos (tres millones 500 de dólares), en comparación con 93 millones 400 de pesos (cuatro millones 500 de dólares) en 2015, para asistir a las mujeres víctimas de actos de violencia extrema incluida la trata de personas. Queda pendiente informarnos y revisar como la FEVINTRA ejerció el gasto en esos años. En cuanto recursos Identificados para el Estado de Baja California, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPE-2017), para la Delegación Estatal en el área de Investigación del delito federal, específicamente el programa presupuestario para investigar y perseguir los delitos de orden federal, encontramos que

21 La SEGOB también es la encargada de operar el “Programa de Derechos Humanos” el cual está en manos de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Dirección General de Estrategias para la Atención de los Derechos Humanos de esta dependencia, el cual funcionó durante este año con menos recursos que el anterior; en 2016 recibió 37 millones 205 mil 286 pesos; este año 2017 obtuvo 19 millones 76 mil 260 pesos. Estos recursos son para acciones específicas para mujeres en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y para la implementación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de la Trata de Personas y la Protección de Víctimas de estos Delitos. Parte de esta bolsa también se usa para operar y fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (PPEF, 2017).

22 La FEVIMTRA fue creada mediante el acuerdo A/024/08, con fecha 31 de enero de 2008 y, en concordancia con el Acuerdo A/109/2012, tiene como finalidad investigar y perseguir los delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), es la unidad administrativa especializada de la Procuraduría General de la República, la cual, de conformidad con el Acuerdo A/109/2012 está adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la comunidad.

el gasto total es de 82 millones 938 mil 205 pesos (CEFP, 2017). Sin embargo, el presupuesto para el estado de Baja California no presenta la distribución ni el destino en rubros, de manera que no encontramos información sobre el presupuesto específico destinado a la Fiscalía Especializada en delitos de Trata de Personas de Baja California (ver Tabla 8).

Tabla 8: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017
Gasto Programable Delegacional Identificado por Entidad Federativa
Gasto por Ramos Administrativos para el Estado de Baja California
(Cifras en pesos)

Actividad Institucional	Programa presupuestario	Gasto total	Total	Servicios Personales	Gastos de Operación
Procuraduría General de la República Delegación Estatal en Baja California		82, 938, 205	82, 938, 205	61, 326, 232	21, 611, 973
Investigación del Delito Federal	Investigar y perseguir los delitos de orden Federal	82, 938, 205	82, 938, 205	61, 326, 232	21, 611, 973

Fuente: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, CEPF, 2017.

Asimismo, no encontramos información y datos específicos sobre el presupuesto para los delitos de violencia en contra de las mujeres en el estado, siendo que en noviembre del 2015 en Baja California se aprueba la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres, publicada en el Periódico Oficial del estado de Baja California, Tomo CXXII, Mexicali, Baja California, 13 de noviembre del 2015. No. 52; y que señala en el Capítulo II, Ejecutivo Estatal, en el Artículo 13.- “Para efectos de esta Ley corresponde al titular del Ejecutivo del Estado incorporar en los presupuestos de egresos del Ejecutivo Estatal la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Estatal”. En el artículo 6.- “La igualdad entre mujeres y hombres implica la efectiva accesibilidad de ambos para ejercer los derechos y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida que se genere por pertenecer a cualquier sexo”. Y en el artículo 15.- “Corresponde a los municipios Elaborar Presupuestos de Egresos incorporando la asignación de recursos para el cumplimiento en el ámbito de su competencia de las políticas de igualdad”.

Por otro lado, sobre la Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público del estado de Baja California publicada en el Periódico Oficial No. 45, de fecha 22 de octubre de 2010, Última reforma P.O. No. 53, Secc. I, 07-Noviembre-2014 Tomo CXVII, podemos decir que integra de manera ejemplar la Perspectiva de Género. Las y los legisladores decidieron denominarla “Perspectiva de Equidad de Género”,²³ tal perspectiva atraviesa cada uno de los capítulos y artículos de ley, y hace referencia constantemente a ejercer la norma jurídica con enfoque de género. Asimismo, al vincular la ley con los Planes, estatal y municipal de Desarrollo, exige considerar la perspectiva de equidad de género.

La Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público del estado de Baja California en la Sección I. contempla el Artículo 3. Se entenderá por, inciso XVII. Perspectiva de Equidad de Género: Enfoque o herramienta que permite identificar y atender el fenómeno de la desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres. En el Artículo 4.- Con el propósito de optimizar los recursos presupuestales que les sean asignados, los sujetos de esta Ley deberán planear, programar, presupuestar, controlar, evaluar y vigilar sus actividades con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de equidad de género, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Artículo 7.- Las Dependencias del Ejecutivo del Estado y de los Municipios orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las Entidades Paraestatales o Paramunicipales que estén agrupadas en su sector, conforme a la perspectiva de equidad de género y al acuerdo respectivo que dicten el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, con base en las políticas y programas sectoriales, institucionales y especiales derivados de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, respectivamente.

La Secretaría de Planeación y Finanzas y las Tesorerías Municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, verificarán que los proyectos de presupuestos de las Entidades sean presentados en los términos de esta Ley y que hayan sido aprobados por sus respectivos Órganos de Gobierno y por las Dependencias Coordinadoras de Sector a la que, en su caso, correspondan.

²³ Es así como se menciona en la ley, por nuestra parte queda pendiente una revisión profunda sobre el uso del término “Perspectiva de Equidad de Género”, en la actualidad hay una discusión teórica conceptual sobre la diferencia entre usar el término equidad o igualdad de Género.

Artículo 25 bis.- El Estado, los municipios del Estado y los órganos autónomos impulsarán la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres²⁴ a través de la incorporación de la perspectiva de género, en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto a través de las unidades ejecutoras del gasto.

Los titulares de las dependencias y entidades, u órganos serán responsables de que se ejecuten con eficiencia, eficacia, efectividad y perspectiva de género, las acciones previstas en sus respectivos programas y presupuestos.

Será obligatorio para todas las unidades administrativas responsables del gasto, la inclusión de programas orientados a promover la igualdad de género en sus presupuestos anuales, así como a generar un impacto diferenciado de género.²⁵

El 16 de febrero del 2016, se realizó en el estado la instalación del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en la sede del Poder Ejecutivo, desde donde se instrumentarían las directrices de políticas públicas en apego a la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de Baja California, la cual como mencionamos anteriormente fue publicada en noviembre de 2015, y que tiene por objeto proteger, fomentar y hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de

24 En términos legales, la igualdad sustantiva se conoce como de facto, cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, logrando cambios que van más allá de las palabras y acuerdos escritos, es decir, con resultados que pueden observarse.

25 El órgano de control del estado y los municipios, así como el de los órganos autónomos, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos, en materia de equidad de género. Para tal efecto, las unidades responsables del gasto deberán considerar lo siguiente: I.- Incorporar en sus programas la perspectiva de género y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados; II.- Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda; III.- Fomentar la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar las desigualdades de género, se pueda identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres; IV.- En los programas bajo su responsabilidad, establecer o consolidar las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con perspectiva de género; V.- Aplicar la perspectiva de género en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan la Secretaría de Planeación y Finanzas y el Instituto de la Mujer del Estado de Baja California; e VI.- Incluir en sus programas y campañas de comunicación social, contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género, y de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación. El Instituto de la Mujer del Estado coadyuvará con las unidades administrativas responsables del gasto de las dependencias y entidades, en el contenido de estos programas y campañas. http://www.tribunalcontenciosobc.org/Marco%20Normativo/2016/Leygastopublico_2016.pdf

oportunidades entre mujeres y hombres mediante lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la misma.

A nivel local, en Tijuana el 17 de noviembre del 2017 se instala el Sistema de igualdad entre hombres y mujeres, que busca erradicar la discriminación de géneros y promover mejores oportunidades y trato adecuado. Es el primer municipio en consolidarse apegado a la ley en Baja California.

Finalmente el 24 de noviembre de 2017, en el marco del día Internacional para la Eliminación de la violencia en contra de las mujeres, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC), el Poder Ejecutivo y Legislativo, organismos de la sociedad civil así como instituciones académicas de la Entidad firmaron un pacto por los derechos de las mujeres y las niñas. El Pacto se sustenta en seis ejes rectores, mismos que las y los firmantes se comprometen a realizar y dar seguimiento. Los ejes son: Fomentar una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas; Difundir y sensibilizar para la prevención y eliminación de prácticas discriminatorias; Difundir, capacitar y sensibilizar para la prevención de la violencia institucional y de género; Capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres y las niñas; Atender a las mujeres y las niñas; Propiciar la coordinación entre autoridades de gobierno y sociedad civil para la toma de decisiones en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas (CEDH, 2017).

Resumiendo, es en este contexto en el que Baja California desde el año 2010 cuenta con la Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público, que como propuesta es una verdadera “joya” en cuanto el avance en el planteamiento de la perspectiva de género, y en el precepto de la transversalidad en los objetivos, acciones, programas del Plan estatal de Desarrollo y de los Municipios. Baja California también cuenta desde el 2015 con la ley Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y desde el 2017 con la instalación del Sistema en esta área; leyes y sistema que definen un Marco Jurídico Regional para atender todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres; sin embargo observamos que no existe información, ni datos específicos sobre los recursos destinados para el gasto público en prevención, combate y sanción por el delito de Trata de Personas en Baja California y de las otras violencias en contra de las mujeres, en un contexto general, en México, en donde del total de víctimas de trata de personas, el 93 por ciento son mujeres.

Por último, en cuanto al presupuesto asignado a nivel local, encontramos que en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2017 del municipio de Tijuana, se asigna al Instituto Nacional de la Mujer, (INMUJER) Tijuana, aproximadamente 4 millones 500 de pesos mexicanos, mientras que al DIF se le aprueba aproximadamente 94 millones 500. Al Instituto Municipal para la Juventud aproximadamente 8 millones, al Instituto de Participación Ciudadana aproximadamente 7 millones. El Instituto Nacional de la Mujer (INMUJER) Tijuana cuenta con el Programa Municipal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres (Julio, 2016), el programa menciona ciertas acciones específicas sobre la Trata de Personas, pero hasta el momento no encontramos evidencias del ejercicio; sin embargo menciona una campaña de trata de personas a nivel federal. Por otro lado, el Programa Municipal no contiene información sobre el presupuesto anual específico, destinado a INMUJER Tijuana para atender la violencia en contra de las mujeres, ni en lo particular al combate de la trata de personas.

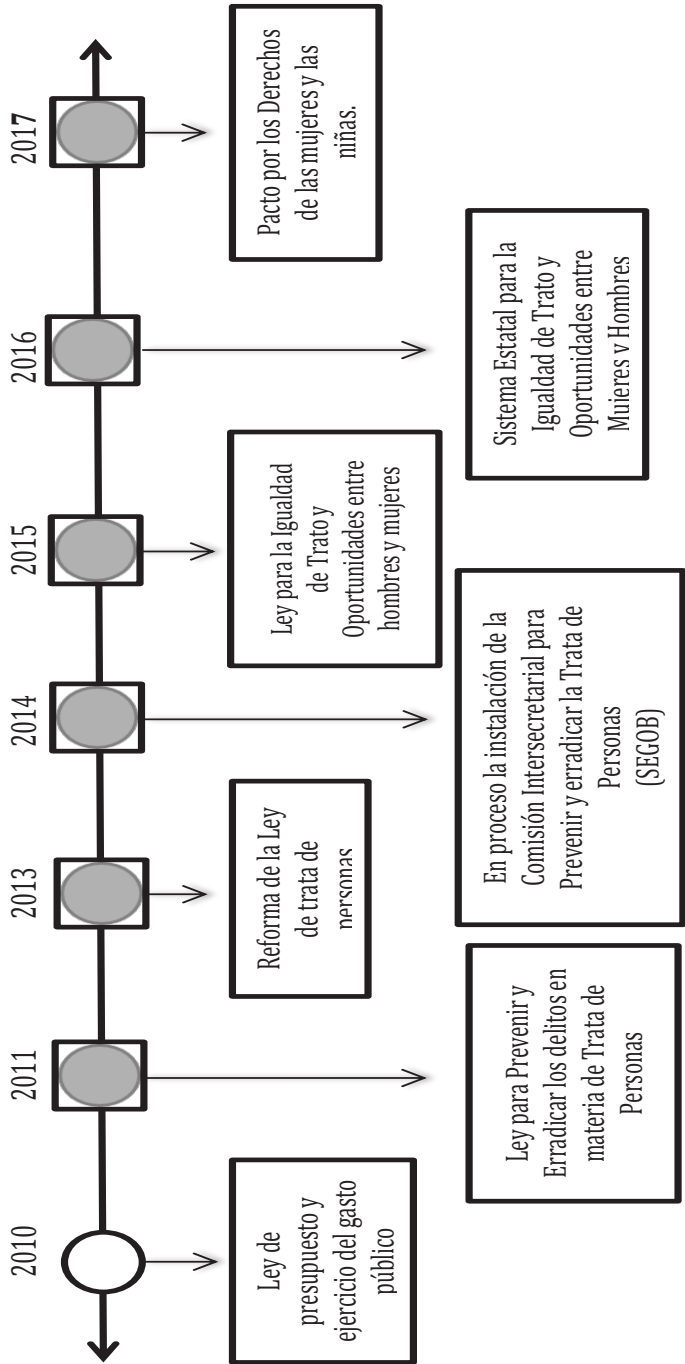
CONCLUSIONES

Baja California cuenta con un importante Marco Jurídico Regional, leyes y sistemas para atender todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres (véase Figura 1).

El año 2010 se aprobó La Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público del estado, norma jurídica con “perspectiva de equidad de género”, que comprende un gran avance en cuanto el precepto de género y en el criterio de transversalidad en los objetivos, acciones, programas del Plan estatal de Desarrollo y de los Municipios; herramienta jurídica que da cuenta a nivel nacional y local del mérito, la conquista y el logro de la lucha feminista, de los movimientos sociales y colectivos por la defensa de los Derechos de las mujeres.

En el 2011, se aprueba la Ley para Prevenir y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y en el 2013 se estableció su reforma. En el 2015, se aprobó la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres, y el 16 de febrero del 2016, se realizó en el Estado la instalación del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en la sede del Poder Ejecutivo, desde donde se instrumentarían las directrices de políticas públicas en apego a la Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de Baja California.

Figura 1: Línea de tiempo del Marco Jurídico Regional: Leyes y Sistemas



Fuente: elaboración propia.

A nivel local, en Tijuana el 17 de noviembre del 2017 se instala el Sistema de Igualdad entre hombres y mujeres, que busca erradicar la discriminación de géneros y promover mejores oportunidades y trato adecuado; el primero entre los municipios del Estado. Posteriormente, a nivel estatal, el 24 de noviembre de 2017 se firma el Pacto por los Derechos de las mujeres y las niñas.

Sin embargo, identificamos omisiones y vacíos en el cumplimiento de las normas jurídicas. Dos puntos nodales, uno que se desarrolla en el vínculo entre el ámbito nacional y el regional; y el segundo de carácter regional (véase Figura 2).

El primer nodo está ubicado en el ejercicio del gasto público del estado, en donde los destinos de los recursos dirigidos a combatir la trata de personas no son desagregados por acciones, programas y actividades específicas, y no son claramente publicados. Esta omisión está además vinculada a la generalidad en el manejo y en la distribución presupuestal por la CONAVIM-SEGOB y la FEVIMTRA-PGR, dirigido al rubro de investigar y perseguir los delitos de orden Federal.²⁶ (véase Figura 2)

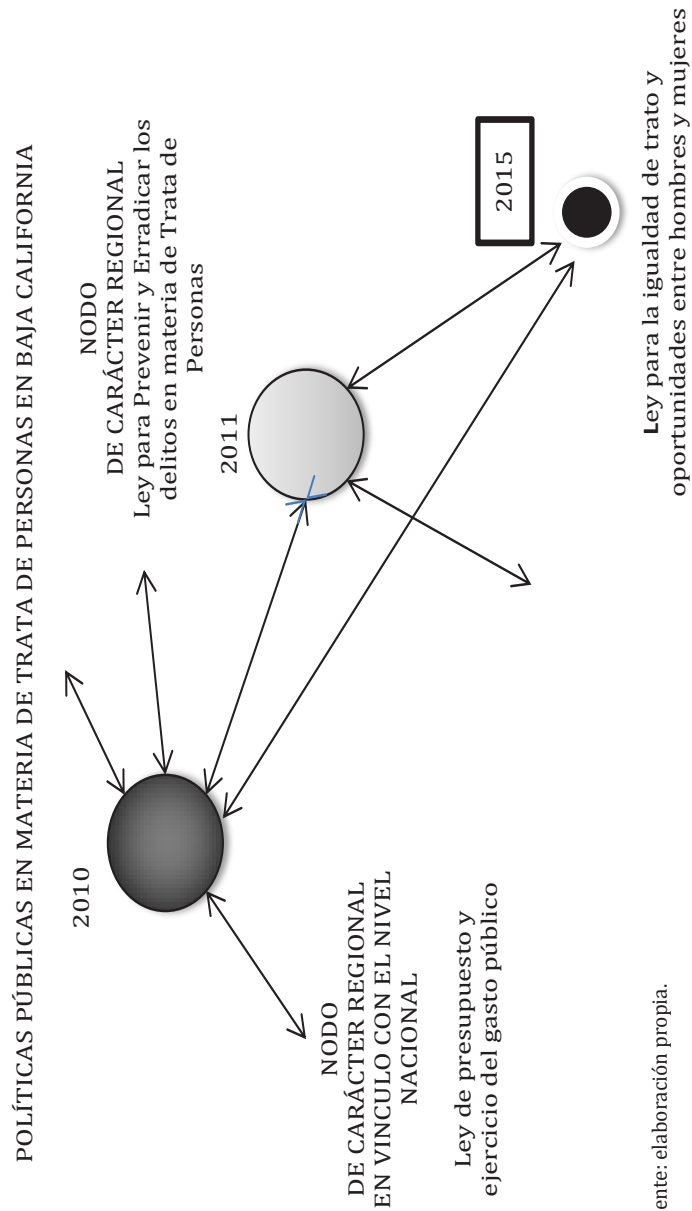
Siendo que el presupuesto y los recursos son la competencia, capacidad y creación de infraestructura básica y necesaria para materializar y ejecutar la Ley de manera efectiva, consideramos que esta situación no permite el desarrollo pleno de la idoneidad jurídica y a su vez en el cumplimiento del desempeño frente a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el rubro de rendición de cuentas.

El segundo nodo, no menos importante que el anterior, gira alrededor del Artículo 6 que señala la Ley estatal de trata de personas de Baja California:

1. La constitución de la Comisión Interinstitucional, que deberá realizarse en un plazo máximo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley, que hasta el 2017 no se había cumplido; y
2. La aprobación del Programa Estatal en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la constitución de la Comisión Interinstitucional.

²⁶ Es relevante mencionar que tal afirmación la exponemos bajo el conocimiento que toda información y datos sobre presupuesto y gasto público, en toda entidad a nivel nacional, deben ser de acceso fácil e inmediato para la población en general.

Figura 2: Puntos Nodales, Omisiones e incumplimientos



Frente a estas dos omisiones e incumplimientos nodales, el proceso en pleno de gestación e instrumentación de las políticas públicas se ve afectado, es fracturado y por tanto son predecibles las tendencias en las que recaen los resultados anuales de respuesta al combate de la violencia de género, y de trata de personas, por parte de los gobiernos, en particular el de Baja California:

1. En Baja California, existe decremento en el número de averiguaciones previas por año y de sentencias condenatorias por el delito de trata de personas.
2. A nivel nacional, las estadísticas disponibles son muy escasas y para algunos estados del país no hay información.
3. Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos 2017, en México la complicidad de las autoridades sigue siendo un grave problema que, en gran medida, sigue sin abordarse.

Concluimos que el análisis de las políticas públicas en materia de trata de personas desde la perspectiva de género y los derechos humanos, permite observar que en el territorio bajacaliforniano existe la situación de omitir e incumplir principios (artículos) y fases (elaboración de programas, entre otras) trascendentales del sistema jurídico; se mutila el proceso de lo que debe hacerse de acuerdo a lo razonable, lo equitativo y lo indicado por el derecho. Este es el contexto en el que se posponen las demandas y necesidades sociales de la población, en cuanto al problema de violencias en contra de las mujeres, de jóvenes mujeres y hombres, niñas y niños en situación de explotación sexual y trabajo forzado, entre otras formas de esclavitud.

Finalmente, desde el proceso de instrumentación de las normas, en su aplicación, ejecución y operación, no se está cumpliendo con los derechos de las mujeres y esta situación responde a un tipo social de desarrollo que no garantiza las condiciones instrumentales que le permiten a toda persona su realización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alain, Touraine, (2017) Prólogo a La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo: Antología Esencial de Fernando Calderón Gutiérrez, Calderón Gutiérrez, Fernando, *La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo*, Antología esencial, Buenos Aires, Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales CLACSO, junio.

Buckingham, S., (2010) "El derecho a la ciudad desde la perspectiva de género", Sugranyes, A. y Mathivet, C. (comps.) *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, pp. 59-65, Santiago de Chile, Habitat International Coalition (HIC).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, (2012) *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio, texto vigente, Última reforma publicada DOF 19-03-2014.

Cámara de Diputados LXIII Legislatura, (2017) Centro de estudio de las Finanzas Públicas CEFP.

Cámara de Diputados LXIII Legislatura, (2017) Centro de estudio de las Finanzas Públicas CEFP, *Recursos Identificados para el Estado de Baja California en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH-México, (2013) *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH-México, (2017) *Informe de Actividades* del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, México.

Departamento de Estado, Estados Unidos de Norteamérica, (2017) *Reporte sobre Tráfico de Personas de Los Estados Unidos de Norteamérica*.

Fenster, T., (2010) "El derecho a la ciudad y la vida cotidiana basada en el género", Sugranyes, A. y Mathivet, C. (comps.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, pp. 66-80, Santiago de Chile, Habitat International Coalition (HIC).

Fernandes, E., (2006) "The City Statute in Brazil", Unesco (2006), International Public Debates. *Urban Policies and the Right to the City*, París, Unesco.

Fernandes, E., (2003) "Del código civil al estatuto de la ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil", en *revista Eure*, XXIX (87), pp. 63-78.

Foucault, Michael, (1968) *Las Palabras y las Cosas*. Una Arqueología de las Ciencias Humanas. Siglo veintiuno XXI editores Argentina.

García H., Magdalena, (2017) Manual "Programa de seguimiento de la Nueva Agenda Urbana (NAU), con alcances territoriales, intersectoriales, multi e interdisciplinarios para incidir en la aceleración de su instrumentación y avance, en el marco de los Derechos Humanos con perspectiva de género". Primera Reunión presencial de capacitación investigación para los puntos focales de los municipios. Campus Binacional de Pensadoras Urbanas México-Perú. 12 a 16 de agosto del 2017. Ciudad de México. Programa PROEQUIDAD, Bufete de Estudios Interdisciplinarios A. C.

García Prince, Evangelina, (2008) Políticas de Equidad, Igualdad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco Conceptual. Proyecto Regional de PNUD “América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe”. Programa de Naciones Unidas PNUD.

Gobierno del Estado de Baja California, (2017) *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2014–2019*.

H. Poder Legislativo del Estado de Baja California, (2011) Ciudad de Mexicali, B.C., a los veintinueve días del mes de septiembre del año dos mil diez. Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el estado de Baja California* publicada en el Periódico Oficial No. 18, Tomo CXVIII, sección I, de fecha 01 de abril.

H. Congreso del Estado de Baja California, (2013) *Ley para prevenir, erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos en el estado de Baja California*. Publicada en el Periódico Oficial No. 19, de fecha 19 de julio, Tomo CXX.

H. Congreso del Estado de Baja California, (1994) Secretaría de Servicios Parlamentarios Coordinación de Editorial y Registro Parlamentario. Última reforma P.O. No. 39, 21-Agosto-2015, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California*. Publicado en el Periódico Oficial No. 26, Tomo CI, Sección I, de fecha 24 de junio.

H. Congreso del Estado de Baja California, (2016) *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Baja California*. Publicado en el Periódico Oficial No. 40, de fecha 29 de agosto de 2003, Sección II. Última Reforma 24 de junio.

Lefebvre, H, (1969) *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.

Montoya, A. M., (2012) “Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista”, *Territorios* 27, pp.105-143. Bogotá, Colombia. ISSN: 0123-8418, ISSNe: 2215-7484.

Nehls, N., (2008) “Hacer de nuestra ciudad nuestra propia casa”, *Derecho a la ciudad en el mundo*. Compilación de documentos relevantes para el debate, México Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina HIC-A, Red de mujer y hábitat, consultado el 5 marzo de 2011, disponible en <http://www.redmujer.org.ar/instituciones.html>

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, (2013) *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. Naciones Unidas, CEPAL.

Ortiz, Enrique, (2007) “Hacia una carta mundial por el derecho a la ciudad”, Nelhs, N. (comp.), *Derecho a la ciudad en el mundo*. Compilación de documentos relevantes para el debate, México, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina HIC-A.

Periódico Oficial del estado de Baja California, (2015) Tomo CXXII, Mexicali, Baja California, 13 de noviembre, No. 52. *Ley para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres.*

Periódico Oficial No. 45, (2010) *Ley de presupuesto y ejercicio del gasto público del estado de Baja California.* Última reforma P.O. No. 53, Secc. I, 07-Noviembre-2014 Tomo CXVII.

Ponce, Sernicharo, Gabriela y Kánter, Coronel, Irma del Rosario, (2017) *Al día las Cifras Hablan: Día Mundial contra la Trata de Personas*, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California PGJE, (2017) *Manual de Organización*, Unidad Responsable de su Elaboración Dirección Administrativa. Versión 5. Gobierno del Estado de Baja California.

Sassen, Saskia, (1991) *La Ciudad Global: Introducción a un concepto.* New York, London, Tokio, Princeton, University Press.

Sassen, Saskia, (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la Globalización*, ediciones Bellaterra, Barcelona.

Sassen, Saskia, (2006) *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* Princeton, Princeton University Press.

Sassen, Saskia, (2008) "La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera", *Una Sociología de la Globalización*. Katz editores, Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Gobernación, (SEGOB), (2015) "Grupo Funcional Gobierno", *Coordinación de la Política contra la Trata de Personas en México Auditoría de Desempeño*: 15-0-04100-07-0008, 8-GB. p. 8.

Secretaría de Planeación y Finanzas SPF, (2017) *Presupuesto de Egresos Versión Ciudadana*. COPLADE Baja california, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Secretaría de Gobernación (SEGOB), Grupo Funcional Gobierno, (2015) *Coordinación de la Política contra la Trata de Personas en México Auditoría de Desempeño*: 15-0-04100-07-0008, 8-GB.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2007) *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Programa Mundial contra la Trata de Personas, Centro Internacional de Viena. Naciones Unidas, New York.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2014) *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. DF, México.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, (2016) *Global report on trafficking in persons*. Naciones Unidas, New York.

Vargas, Valencia, Fabiola Teresa, (2005) *Diagnóstico Preliminar sobre Trata de Personas: Mujeres, Niñas y Niños en la Frontera Norte de México* (con particularidad en Baja California) El Colegio de la Frontera Norte, EL COLEF. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. 2004-2005, México.

Vargas, Valencia, Fabiola Teresa, (2009) "Trata de personas: mujeres, niñas, niños en la frontera norte de México. El caso de Baja California", López Estrada, Silvia, *Violencia de Género y políticas públicas*, El Colegio de la Frontera Norte, EL COLEF. Juan Pablo Editor, S. A., México. ISBN 978-607-479-015-3 El Colegio de la Frontera Norte. 978-607-7700-40-1 Juan Pablos Editor.

Vargas, Valencia, Fabiola Teresa; Fosado Martínez, Dulce Olivia y Arroyo Hernández, Elsa María, (2016) "Hacia una transformación de las ciudades con perspectiva de género. Una experiencia desde la sociedad civil rumbo a Hábitat III", ed. No. 20 *Revista Red Interquorum Nueva Generación* titulada "Alternativas de la sociedad civil hacia hábitat III". HIC.

RESUMEN CURRICULAR DE LA AUTORA

Fabiola Teresa Vargas Valencia

Doctora en Ciencias Sociales e Investigadora independiente. Desde el 2015 a la fecha es coordinadora académica de Pensadoras Urbanas Campus Hábitat Tijuana, Baja California-México. Realizó sus estudios de posgrado en El Colegio de la Frontera Norte, El COLEF. Entre sus investigaciones destaca la tesis de Maestría sobre Participación Política Femenina: estudio de caso de Cañón K, en Tijuana Baja California; la tesis de doctorado SEXUALIDAD Y POBREZA: hacia una construcción de las identidades sociales femeninas y el embarazo juvenil en los sectores pobres de la frontera Tijuana-San Diego; y los diagnósticos sobre Violencia de Género y Violencia Escolar en Nogales, Sonora. Desde el 2004 a la fecha documenta el fenómeno de la Trata de Personas en el estado de Baja California en el marco del Derecho a la Ciudad, constituyendo en el 2017 el Observatorio Territorial: Ciudades para la Paz con Perspectiva de Género, Pensadoras Urbanas Hábitat Tijuana, en Red con MIRA-Pensadoras Urbanas, México-Perú. Dirección electrónica: fabiolav_m@hotmail.com