



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 c) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
situaciones de derechos humanos e informes de
relatores y representantes especiales**

Trata de personas, especialmente mujeres y niños

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional de la Sra. Joy Ezeilo, Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, presentado de conformidad con la resolución 8/12 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/65/150.



Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños

Resumen

El presente informe anual se presenta a la Asamblea General de conformidad con la resolución 8/12 del Consejo de Derechos Humanos y abarca el período comprendido entre el 1 de octubre de 2009 y el 30 de septiembre de 2010.

El informe se divide en tres secciones: una introducción, una reseña de las actividades realizadas por la Relatora Especial durante el período que se examina y un análisis temático de la prevención de la trata de personas, en el que se incluye un examen de diversos aspectos de las medidas encaminadas a prevenir la trata de personas y se destaca la importancia de la participación activa de las víctimas en la formulación y aplicación de esas medidas. En el informe también se examinan las asociaciones innovadoras entre los sectores público y privado para prevenir la trata de personas y se pone de relieve la importancia intersectorial de la recopilación de datos precisos sobre la trata, así como del seguimiento y la evaluación, para asegurar la eficacia de las medidas de prevención. Como conclusión, la Relatora Especial formula recomendaciones a los Estados para concebir y llevar a la práctica iniciativas de prevención de la trata de personas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Relatora Especial	3
III. Análisis temático: prevención de la trata de personas	4
A. Introducción	4
B. Prevención de la trata de personas: teoría y práctica	5
C. Participación de las personas objeto de trata en la elaboración de estrategias de prevención	18
D. Colaboración de los sectores público y privado en la prevención de la trata de personas	19
E. Importancia de las metodologías	21
F. Conclusiones y recomendaciones	22

I. Introducción

1. Este informe es el segundo que presenta a la Asamblea General la actual Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de conformidad con la resolución 8/12 del Consejo de Derechos Humanos. El informe destaca las actividades realizadas por la Relatora entre el 1 de octubre de 2009 y el 30 de septiembre de 2010 e incluye una visita a Egipto en abril. El tema principal en que se centra el informe es la prevención de la trata de personas.

II. Actividades de la Relatora Especial

2. Con respecto a las actividades realizadas de octubre de 2009 a febrero de 2010, la Relatora Especial hace referencia a su informe anterior, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 14º período de sesiones (A/HRC/14/32). A continuación se exponen brevemente las actividades realizadas por la Relatora del 1 de marzo al 30 de septiembre de 2010.

Participación en conferencias y consultas

3. Los días 22 y 23 de marzo de 2010, la Relatora Especial participó en el Foro Fundacional de Doha de la Iniciativa árabe para la lucha contra la trata de personas, donde presentó un documento sobre las perspectivas del compromiso de los Estados árabes respecto de los convenios y las convenciones internacionales relativos a la lucha contra la trata de personas.

4. Los días 27 y 28 de mayo, la Relatora Especial participó en un seminario sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la lucha contra la trata de personas y la aplicación de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (véase E/2002/68/Add.1) organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de conformidad con la resolución 11/3 del Consejo de Derechos Humanos.

5. Los días 31 de mayo y 1 de junio, la Relatora Especial participó en un grupo de expertos sobre la trata, la explotación y la violencia durante una conferencia sobre derechos humanos y migración: aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la protección de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, organizada por el Ministerio del Interior de Portugal y el Consejo de Europa, a la que asistió un representante del ACNUDH.

6. El 2 de junio, la Relatora Especial participó en una actividad especial sobre la cuestión de dar voz a las víctimas y supervivientes de la trata de personas celebrada durante el 14º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, y el 3 de junio presentó al Consejo su informe centrado en la cooperación regional y subregional para la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos en la lucha contra la trata de personas. Ese mismo día, la Relatora Especial participó en calidad de experta en un acto paralelo sobre la aplicación de enfoques centrados en las víctimas en la lucha contra la trata de personas organizado por la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres.

7. El 28 de junio, la Relatora Especial pronunció un discurso de apertura sobre la situación de la trata de mujeres migrantes en el mundo y la función de la comunidad

internacional en la Conferencia Internacional contra la trata de mujeres migrantes organizada en Seúl por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea.

8. Del 30 de junio al 2 de julio, la Relatora Especial asistió a la 17ª reunión anual de los titulares de mandatos de procedimientos especiales en la sede del ACNUDH en Ginebra.

9. Los días 6 y 7 de julio, la Relatora Especial participó en el Congreso y Conferencia Internacional de Miembros de la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres celebrado en Bangkok. La Relatora Especial tomó la palabra en calidad de experta acerca de la cuestión de las estrategias de promoción de las Naciones Unidas y celebró consultas oficiosas con los participantes sobre la prevención de la trata de personas.

Visitas a los países

10. La Relatora Especial visitó Egipto del 11 al 21 de abril invitada por el Gobierno. La nota preliminar de la visita, en la que se exponen las conclusiones y recomendaciones iniciales de la Relatora Especial, se presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 14º período de sesiones (A/HRC/14/32/Add.5). En 2011 se pondrá a disposición del Consejo en su 17º período de sesiones un informe completo sobre la visita.

Actividades previstas

11. La Relatora Especial tiene previsto realizar visitas a la Argentina y el Uruguay en septiembre de 2010.

III. Análisis temático: prevención de la trata de personas

A. Introducción

12. El presente informe se centra en la prevención de la trata de personas, elemento que forma parte del amplio marco para combatir y erradicar esa práctica. Debido a la creciente atención que ha recibido en los últimos años la cuestión de la trata han surgido numerosos programas e iniciativas encaminados a su prevención, pero es motivo de inquietud que algunos den lugar a la violación de los derechos humanos de las víctimas, en particular cuando no se formulan teniendo en cuenta pruebas o datos correctos o cuando su repercusión y eficacia no son objeto de un seguimiento y una evaluación rigurosos.

13. A la luz de esas inquietudes, en el informe se analizan varios aspectos de las medidas de prevención, por ejemplo, el examen de las causas profundas de la trata de personas, la reducción de la demanda de mano de obra y de servicios en condiciones de explotación, la promoción de la migración en condiciones de seguridad y la concienciación respecto de los riesgos relacionados con la trata.

14. Cabe señalar desde el principio que las prácticas y los ejemplos citados en el informe no son exhaustivos y se basan en las visitas realizadas previamente por la Relatora Especial a los países así como en su participación en varias reuniones y conferencias. La Relatora Especial expresa su agradecimiento por la valiosa aportación de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

B. Prevención de la trata de personas: teoría y práctica

15. Mediante la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados Miembros se comprometieron a promover el respeto y la observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En la lucha contra la trata de personas, este es un punto de partida esencial que merece más atención de la que recibe actualmente, ya que las infracciones de los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas (E/2002/68/Add.1, directriz 1). En consecuencia, este respeto universal por los derechos humanos debe garantizarse no solo como un objetivo en sí mismo, sino también como un medio para prevenir la trata de personas centrandolo al mismo tiempo todas las iniciativas de prevención en los derechos humanos de las víctimas.

16. Para formular estrategias eficaces de lucha contra la trata de personas, la Relatora Especial ha recomendado reiteradamente que estas se basen en las cinco P (protección, procesamiento, penalización, prevención y promoción de la cooperación internacional) y las tres R (reparación, rehabilitación/recuperación y reintegración de las víctimas para que asuman una función constructiva en la sociedad) (A/HRC/10/16 y Corr.1). La función de la prevención es vital para asegurar que en primer lugar no se produzca el delito de la trata. A pesar de su importancia, las actividades de lucha contra la trata se han basado en gran medida en un enfoque centrado en los síntomas, en el sentido de que se buscan soluciones tan solo después de que se hayan planteado determinados problemas¹. Por consiguiente, los recursos y los esfuerzos se suelen centrar en el procesamiento de quienes se dedican a la trata o la formulación de programas de asistencia para quienes han sobrevivido a la trata, pero se pasa por alto la elaboración y aplicación de medidas de prevención amplias y sistemáticas.

17. Al examinar lo que entraña la “prevención” de la trata de personas resulta útil revisar el marco jurídico y normativo para la lucha contra esa práctica. Uno de los objetivos fundamentales del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) es prevenir y combatir la trata de personas prestando especial atención a las mujeres y los niños. Para ello, los Estados parte deben aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas. El artículo 9 del Protocolo de Palermo también dispone que los Estados parte adopten medidas o refuercen las ya existentes a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata y de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

18. Esas disposiciones dejan claro que las medidas de prevención deberían dirigirse a los dos factores causantes de la trata de personas, el de la oferta y el de la demanda. A ese respecto, ofrece más orientación la directriz 7 de los Principios y

¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Reversing the trend: child trafficking in East and Southeast Asia” (2009). Puede consultarse en www.unicef.org/eapro/Unicef_EA_SEA_Trafficking_Report_Aug_2009_low_res.pdf.

Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, publicados por el ACNUDH en julio de 2002 (E/2002/68/Add.1). Las principales medidas de prevención recomendadas en la directriz 7 corresponden a las categorías siguientes:

- a) Afrontar las causas profundas de la trata, entre ellas, la pobreza, la falta de educación y la discriminación contra la mujer y otros grupos tradicionalmente desfavorecidos, con miras a reducir su vulnerabilidad;
- b) Hacer frente a la demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación;
- c) Dar mayores oportunidades para la migración de trabajadores en forma legal y remunerada y en condiciones que no sean de explotación;
- d) Promover una mayor conciencia de los peligros que entraña la trata de personas;
- e) Dar mayor capacidad a los agentes del orden para detener y enjuiciar a quienes participan en la trata de personas.

19. De esta directriz cabe deducir que para prevenir la trata es preciso encarar los factores de la oferta y de la demanda, aunque se suele considerar que la responsabilidad de las actividades de prevención incumbe a los países de origen. La trata de personas es un proceso dinámico, impulsado por una gama de factores complejos e interrelacionados de motivación y disuasión. Por tanto, en la prevención de la trata de personas todos los países de origen, de tránsito y de destino deben realizar esfuerzos verdaderamente concertados y de colaboración.

20. El presente informe no se centra en el procesamiento de quienes participan en la trata como método de prevención, aunque la Relatora Especial reconoce que es un elemento integrante de la lucha contra la trata y puede desempeñar una importante función para prevenirla mediante la disuasión. No obstante, en un número creciente de informes se indica que el hecho de centrarse con exceso en el procesamiento y la aplicación coercitiva de la ley puede tener un efecto desfavorable en los derechos humanos de las víctimas, como se observa en algunos Estados donde se combate la trata mediante la penalización o la prohibición de la prostitución. Por ejemplo, como consecuencia de la ley que prohíbe la contratación de personas con fines de prostitución, las mujeres y las niñas objeto de trata con miras a su explotación sexual comercial suelen ser detenidas y acusadas de ejercer la prostitución². Una organización no gubernamental documentó varios casos en los Estados Unidos de América en los que víctimas de la “trata con fines sexuales de menores de edad del país” que habían sido detenidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, procesadas y penalizadas, volvieron a ser víctimas del sistema de justicia. En uno de los casos, la policía de Las Vegas detuvo a una niña de 12 años a la que había recogido un hombre en un camión para la prestación de servicios sexuales, pero la policía no pudo encontrar y detener al hombre³. Es preciso reconocer también que los efectos disuasorios del procesamiento tienen sus límites ya que, debido a la

² Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres, *Collateral Damage* (2007). Puede consultarse en www.gaatw.org.

³ Linda A. Smith, Samantha Healy Vardemer y Melissa A. Snow, “The national report on domestic minor sex trafficking: America’s prostituted children” (*Shared Hope International*, 2009). Puede consultarse en www.sharedhope.org.

complejidad del delito, resulta difícil poder procesar y condenar a quienes se dedican a la trata. Por esos motivos, no se debería depender exclusivamente del enfoque de ejecución de la ley como método de prevención. La Relatora Especial estima que las medidas de prevención de la trata no serán eficaces ni sostenibles si no se hace frente a los factores sociales, económicos y políticos subyacentes que crean un entorno propicio para esa práctica. Desde esta perspectiva, el informe pone de relieve algunas medidas de prevención para hacer frente a factores poderosos y complejos, así como a una oferta y demanda constantes, que potencian la vulnerabilidad a la trata.

Atención a las causas profundas de la trata de personas

21. Las estrategias encaminadas a prevenir la trata de personas deben tener presente los factores subyacentes por los que éstas son vulnerables a la trata, por ejemplo, la pobreza, la falta de oportunidades de empleo, la discriminación y las desigualdades entre los géneros, las leyes y las políticas de inmigración restrictivas, las guerras y los conflictos. Las causas profundas de la trata y de la migración se superponen en gran medida; por consiguiente es importante comprender los motivos por los que las personas toman la decisión de abandonar sus hogares. En muchos casos, las personas dejan sus hogares en busca de protección y oportunidades. Los datos indican que más de tres cuartas partes de los migrantes internacionales se dirigen a un país con un nivel de desarrollo humano superior al de su país de origen para mejorar sus medios de vida⁴. Asimismo, millones de personas abandonan su lugar de origen desplazándose dentro del país o cruzando una frontera internacional debido a la inseguridad y los conflictos. Ello señala que en muchas situaciones las causas profundas de la migración y la trata pueden atribuirse al hecho de que los Estados no garantizan los derechos humanos fundamentales de todas las personas en su jurisdicción.

22. Se reconoce que las mujeres son el grupo que resulta más afectado por esa falta de garantías. En este contexto, es oportuno e importante recordar el compromiso de los Estados respecto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular del primer objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre), el segundo objetivo (lograr la enseñanza primaria universal) y el tercer objetivo (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer). Aunque la tasa global de la pobreza ha experimentado una pequeña reducción, algunas regiones, como el África subsahariana, el Asia occidental y partes de la Europa oriental y el Asia central, deben lograr más progresos con objeto de alcanzar la meta de erradicar la pobreza para 2015⁵. La discriminación entre los sexos todavía persiste, y la pobreza deja a las niñas en una clara desventaja en lo tocante a la educación. Además, las mujeres siguen relegadas a empleo temporal o empleo en el sector no estructurado con un acceso escaso o nulo a la seguridad social o las prestaciones sociales. El hecho de que la mujer no tenga un acceso equitativo y justo a la educación y al trabajo alienta la feminización de la pobreza. A su vez, ello obliga a la mujer a abandonar su hogar en busca de mejores oportunidades y causa la feminización de la migración.

23. En este proceso, la fuerza dinámica de la globalización y la liberalización del comercio exacerba la feminización de la pobreza y de la migración. Algunos

⁴ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.09.III.B.1.

⁵ *Ibid.*, número de venta S.10.I.7.

informes indican que las medidas de ajuste estructural impuestas por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aumentaron la pobreza, el desempleo, la desigualdad y el grado de inseguridad en numerosos países. En muchos casos, esos efectos desfavorables afectan a las mujeres, ya que el ajuste estructural suele conllevar la privatización del sector público, lo que reduce el acceso a los servicios sociales en los que las mujeres podrían apoyarse. La liberalización del comercio también puede dar lugar a importaciones baratas de modo que determinadas industrias en las que predominan las mujeres, como la agrícola y la textil, no pueden mantenerse, causando una pérdida del empleo de las mujeres. Todos esos efectos contribuyen a crear un poderoso factor de “motivación” para que las mujeres migren en busca de empleo fuera de sus países de origen, aún corriendo el riesgo de ser objeto de abusos, explotación y trata.

24. Así pues, la siguiente cuestión que se plantea es determinar los elementos que contribuyen a la trata, en comparación con la migración que no se realiza en condiciones de explotación. Es importante reconocer que existen diferencias fundamentales entre la trata y la migración en lo que respecta a los medios utilizados para el desplazamiento de las personas y su finalidad. La definición de “trata de personas” que figura en el artículo 3 a) del Protocolo de Palermo deja claro que las víctimas de la trata son engañadas u obligadas (mediante amenazas o coacción) a desplazarse con fines de explotación. Por consiguiente, aunque la trata de personas y la migración comparten el mismo “espacio migratorio”, ya que ambas entrañan el desplazamiento de personas, la trata incluye el desplazamiento por medios fraudulentos o coercitivos con fines de explotación. A la luz de esos factores, la Relatora Especial señala que existe un claro vínculo causal entre las políticas de inmigración restrictivas y la trata. A diferencia de la liberalización del comercio, las políticas de inmigración han pasado a ser cada vez más restrictivas, en particular para las personas con bajos niveles de calificación, a pesar de la demanda de sus servicios en muchos países industrializados. Aunque algunos Estados han aplicado medidas de control de la inmigración y de seguridad en la frontera como respuesta al contrabando y la trata de personas, esas medidas suelen ser contraproducentes, pues no son disuasorias para muchos posibles migrantes que podrían recurrir a intermediarios para que facilitasen su entrada en los países de destino mediante vías indebidas y clandestinas. En muchos casos, las personas deciden abandonar su hogar no como una opción, sino como una cuestión de supervivencia para escapar de graves violaciones de sus derechos humanos. El deseo de las personas de desplazarse a cualquier costo crea un mercado lucrativo para quienes se dedican a la trata y aumenta la vulnerabilidad de los migrantes en relación con esas personas.

25. Además, conviene tener en cuenta la repercusión de los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones, que han contribuido a diversificar el modus operandi de quienes se dedican a la trata. En particular, estos recurren cada vez más a nuevos medios de comunicación en Internet, con inclusión de anuncios y foros en línea para engañar a las personas con fines de explotación. Internet también permite ampliar las formas de explotación en cuyo marco algunas personas son víctimas de la trata, por ejemplo, la expansión de la pornografía

infantil en Internet (véase A/HRC/12/23) y la industria de las novias encargadas por correspondencia⁶.

26. Así pues, un breve análisis de algunas de las causas profundas de la trata indica que hay una amplia gama de factores interrelacionados. Un solo factor, como la pobreza, la discriminación por razón de sexo o la falta de oportunidades de empleo por sí mismo no conduce necesariamente a la trata; en cambio, la combinación de diversos factores puede poner a determinadas personas en una situación de mayor riesgo de ser objeto de trata. Por consiguiente, las medidas encaminadas a afrontar las causas profundas de la trata deberían basarse en el reconocimiento de que el origen de esta práctica es una falta de protección general de determinados derechos humanos, como el derecho a no sufrir discriminación, el derecho a trabajar, el derecho a tener un nivel de vida adecuado y el derecho a circular libremente. Como ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) promueve un amplio sistema de protección del niño en lugar de la aplicación de medidas centradas específicamente en la trata. En su enfoque de “creación de sistemas” el UNICEF promueve un cambio de orientación con miras a consolidar y apoyar el bienestar social, cambiar el comportamiento social y mejorar el sistema jurídico y judicial para la protección holística del niño, basada en los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹ Este enfoque puede proponerse a otros grupos que corren un alto riesgo de ser objeto de trata, como las mujeres y las minorías étnicas, a fin de que las medidas de prevención se formulen para proteger de forma amplia los derechos humanos de las posibles víctimas de la trata en lugar de centrarse en aliviar un solo factor. De conformidad con este enfoque, la Relatora Especial acoge con agrado la reciente aprobación por la Asamblea General del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas (resolución 64/293), en el que los Estados Miembros afirmaron su compromiso de adoptar y aplicar políticas y programas amplios a nivel nacional para prevenir la trata de personas, que se ajustaran a las políticas y los programas pertinentes relacionados con migración, educación, empleo, igualdad entre los géneros, empoderamiento de la mujer y prevención del delito.

27. La necesidad de aplicar este enfoque que prevé “la creación de sistemas” puede demostrarse mediante las experiencias de los programas de reducción de la pobreza. Si bien esos programas a menudo se aplican como medida preventiva, la experiencia indica que el aumento del empoderamiento económico por sí solo no reduce necesariamente la incidencia de la trata⁷. A este respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca la importancia de “combinar las intervenciones” para que algunas medidas como la microfinanciación y otras actividades generadoras de ingresos se fusionen con medidas encaminadas a afrontar otros factores que crean condiciones de vulnerabilidad de las personas respecto de la trata⁸. El proyecto para la lucha contra la trata de niños y mujeres de la OIT en la

⁶ POPPY Project, “Male-ordered: the mail-order bride industry and trafficking in women for sexual and labour exploitation” (2009). Puede consultarse en www.eaves4women.uk/Documents/Recent_Reports/male-ordered.pdf.

⁷ Mike Dottridge, “Child trafficking for sexual purposes” (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*, 2008). Puede consultarse en www.ecpat.net.

⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Meeting the Challenge: Proven Practices for Human Trafficking Prevention in the Greater Mekong Sub-region* (Ginebra, 2008).

subregión del gran Mekong es un buen ejemplo de la forma en que se han integrado varias intervenciones y se ha podido mitigar de forma satisfactoria la vulnerabilidad a la trata. En este proyecto, la OIT incorpora el intercambio de información, la creación de capacidad, la concienciación, las campañas de comunicación y la asistencia directa mediante la creación de empleo, la formación profesional, el apoyo a la educación y los programas de microcrédito destinados en especial a las mujeres y los niños que se hallan en situación de riesgo y a sus familias.

28. Los programas de prevención también deberían estar destinados estratégicamente a personas que corren un riesgo particular de ser objeto de trata. Ello requiere esencialmente una minuciosa evaluación de las principales características de las víctimas de la trata en una comunidad determinada para comprender los motivos por los que son vulnerables a esa práctica⁹. La experiencia del proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la trata de personas en el Asia sudoriental confirma que resulta fundamental investigar las circunstancias en que las personas son objeto de trata, ya que es el principal método para recopilar pruebas sobre la experiencia de las víctimas y para basar las estrategias de prevención en datos en lugar de basarlas en suposiciones o prejuicios. La evaluación de las necesidades de una aldea en la República Democrática Popular Lao realizada por el proyecto refuerza este argumento. La aldea había sido seleccionada inicialmente para un proyecto de microfinanzas destinado a la prevención de la trata, teniendo en cuenta determinados factores de riesgo, en particular, el hecho de que la aldea estaba ubicada en una de las provincias más pobres y de que sus habitantes pertenecían a la minoría étnica hmong, que tiene un acceso limitado a la educación y una baja tasa de alfabetización. No obstante, la evaluación de las necesidades reveló que el riesgo de trata era escaso, ya que la aldea estaba muy alejada de la carretera principal y se sabía que quienes se dedicaban a la trata no realizaban actividades en la zona. Además, la población no tenía grandes aspiraciones ni deseos de buscar otro estilo de vida. Por consiguiente, aunque los donantes estaban dispuestos a invertir recursos en este proyecto para prevenir la trata, se habría logrado muy poco en términos de prevención, ya que el proyecto no estaba orientado estratégicamente a poblaciones vulnerables.

Eliminación de la trata de personas mediante la prevención de la “demanda”

29. La directriz 7 de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas señala que las estrategias que apunten a prevenir la trata de personas deben tener en cuenta que la demanda constituye una causa fundamental. Por tanto, además del factor de la oferta, la demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación también debe verse como una de las causas subyacentes de la trata.

30. La demanda de servicios de las víctimas de la trata o de los productos en cuya elaboración éstas hayan participado puede proceder de diversas fuentes, entre ellas:

- a) Personas que se dedican a la trata y otras personas cuyo objetivo es ganar dinero a través de alguien que ha sido objeto de trata;
- b) Personas que, sabiéndolo o no, pagan por sus servicios o productos;

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “An introduction to human trafficking: vulnerability, impact and action” (Viena, 2008).

c) Un empleador que quiere disponer de un trabajador particularmente dócil o servil;

d) Empresas que adquieren servicios o productos de otras empresas (por ejemplo, una “cadena de suministro”).

31. A veces se interpreta que la demanda de servicios se refiere principalmente al mercado del comercio sexual, en el que las mujeres y las niñas objeto de trata representan un elevado porcentaje de quienes prestan servicios de comercio sexual y la demanda procede principalmente de hombres adultos y varones adolescentes mayores. No obstante, los varones jóvenes y algunos hombres adultos también son objeto de trata a estos efectos. Varían las estimaciones que ofrecen algunas organizaciones internacionales sobre el porcentaje de personas que son objeto de trata para la prostitución frente a las que son objeto de trata con otra finalidad; la OIT estimaba en 2005 que el porcentaje más elevado había sido objeto de trata con fines distintos de la prostitución ajena¹⁰ y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) estimaba en su propio informe mundial que en 2009 la mayoría había sido objeto de trata con fines sexuales¹¹.

32. Hasta la fecha solo en el caso de la trata con fines sexuales algunos activistas han pedido una prohibición general de las actividades en las que participan las personas objeto de trata (por ejemplo, la prostitución y el comercio sexual). La cuestión de dilucidar si esto es apropiado o eficaz ha sido objeto de muchas observaciones y apasionados debates.

33. Debido a la globalización y a la evolución de las tendencias demográficas en los países desarrollados, existe una creciente demanda de mano de obra barata con poca calificación o semicalificada en una amplia gama de sectores, entre ellos, la agricultura, la elaboración de alimentos, la construcción, la manufactura, el trabajo doméstico y los servicios domiciliarios de atención de la salud. A menudo esos trabajos son sucios, degradantes y peligrosos, y no los suelen realizar los trabajadores nacionales. Ello genera una gran demanda de trabajadores migratorios, aunque ese hecho no se reconoce ni refleja en las leyes y políticas de migración de la mayoría de los países desarrollados. Además, es necesario tomar conocimiento del aspecto del género en la demanda, ahora más importante debido a la actual crisis económica y a la globalización, que han modificado la división internacional del trabajo y la demanda del mercado laboral. Como se ha observado, el aumento de la demanda de mujeres y niñas objeto de trata frente a la demanda de los hombres y niños varones, se ha producido en gran medida en respuesta a esta realidad impulsada por la demanda¹². Una vez más, debido a la feminización del mercado de trabajo se contrata a las mujeres principalmente en el sector no estructurado, que se caracteriza por bajos salarios, empleos ocasionales, condiciones de trabajo peligrosas y la ausencia de mecanismos de negociación colectiva. En consecuencia, se ha alegado que en este sector se prefiere a las mujeres porque se estima que son sumisas, se adaptan bien a la realización de tareas simples y repetitivas, son numerosas, inseguras, baratas y maleables¹².

¹⁰ OIT, *Una alianza global contra el trabajo forzoso: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2005* (Ginebra, 2005).

¹¹ UNODC, “Informe mundial sobre la trata de personas” (Viena, 2009).

¹² Secretaría del Commonwealth, *Report of the Expert Group on Strategies for Combating the Trafficking of Women and Children*, Best Practice Series (Londres, 2003).

34. Al examinar la demanda de servicios de comercio sexual en condiciones de explotación, es importante reconocer que tiene una base social y que el deseo de pagar por los servicios sexuales suele verse alentado por la necesidad de los hombres de que se les considere socialmente como “verdaderos hombres” o “adultos”¹³. La feminización de los espectáculos y la industria del sexo se basa en supuestos ideológicos centrados en los hombres: que los servicios sexuales son en gran medida un derecho del hombre y un producto; que quienes prestan servicios sexuales son en general mujeres; y que en la prostitución las mujeres existen como objetos sexuales y comerciales¹². La Relatora Especial observa que hay perspectivas divergentes sobre la forma de hacer frente a la demanda de servicios de comercio sexual en condiciones de explotación. Por una parte se plantea el argumento de que la prostitución está vinculada de forma inextricable a la trata de personas y, por consiguiente, que la trata no puede prevenirse sin reducir la demanda de prostitución. Apoyándose en ese enfoque, algunos Estados han promulgado leyes que penalizan la compra o la demanda de servicios sexuales, lo que al parecer ha reducido considerablemente el número de mujeres extranjeras que practican la prostitución en la calle y, por tanto, ha conseguido crear un mercado poco rentable para la trata con fines sexuales. Por otra parte, los defensores de la “libre elección” establecen una clara distinción entre las prostitutas que se dedican voluntariamente a la industria del sexo y las personas objeto de trata que se ven obligadas a trabajar como prostitutas. No consideran que la abolición de la prostitución sea una estrategia eficaz para reducir la incidencia de la trata y defienden el derecho de las prostitutas a ganarse la vida y a organizarse para hacer valer sus derechos.

35. Recientemente el Ministerio de Justicia de Suecia publicó la muy esperada revisión de una ley sueca de 1998 sobre la prohibición de la compra de servicios sexuales¹⁴. Aunque el informe señala claramente que la prohibición de la compra de servicios sexuales ha ayudado a combatir la prostitución, la revisión es menos convincente sobre su repercusión en la trata y en ella se afirma que, si bien resulta difícil determinar con precisión la amplitud de la trata con fines sexuales en Suecia, algunos datos indican que ésta se ha visto afectada por la prohibición de la compra de servicios sexuales.

36. Como se ha observado, aunque los defensores de ambos lados del debate mantienen tenazmente sus convicciones, no existe ningún vínculo concluyente entre la legalización o penalización de la prostitución y la existencia de la trata con fines de explotación sexual⁹. Si bien la Relatora Especial no desea extraer conclusiones en este debate, propone que se deje de prestar atención exclusivamente a la lucha contra la demanda de consumo y subraya la necesidad fundamental de garantizar que se preste una atención plena a las estrategias de prevención que se centren en hacer frente a las causas profundas estructurales de la trata, mientras se respetan los derechos humanos de las víctimas. En este contexto, la Relatora Especial señala que se dispone de datos que indican que a la mayoría de los clientes de servicios de comercio sexual no les preocupa si esos servicios los prestan personas que son prostitutas por elección o que han sido objeto de trata¹⁵. Los datos indican también que la trata se produce principalmente debido a la demanda de empleadores o

¹³ Organización Internacional para las Migraciones, *Is Trafficking in Human Beings Demand-Driven? A Multi-Country Pilot Study*, IOM Migration Research Series, núm. 15 (Ginebra, 2003).

¹⁴ Véase el resumen de “Prohibition of the purchase of sexual services: an evaluation 1999-2008”. Puede consultarse en www.sweden.gov.se/content/1/c6/14/92/75/d95568d5.pdf.

¹⁵ OIT, *Demand Side of Human Trafficking in Asia: Empirical Findings* (Bangkok, 2006).

terceros (como encargados de la contratación, agentes, transportistas y otras personas que participan con conocimiento de causa en la trata) que controlan y explotan a las personas, junto a la falta de protección de los derechos laborales que permiten que exista la explotación.

37. A este respecto, a pesar de que opina que debería eliminarse la demanda de todo tipo de comercio sexual, la ex Relatora Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas llegó a una conclusión diferente sobre las medidas apropiadas para reducir la demanda en casos distintos de la prostitución, en particular cuando los trabajadores que habían sido objeto de trata elaboraban mercancías. En su informe (E/CN.4/2006/62, párr. 59) la Relatora Especial expresó la opinión de que:

No era necesario que los Estados partes erradicaran la demanda simplemente porque tan solo se satisfacía ocasionalmente con productos fabricados por víctimas de la trata. Por ejemplo, el mercado de consumo de calzado deportivo podría abastecerse de forma puntual con zapatillas fabricadas por personas que habían sido víctimas de una o varias de las formas de trata enumeradas en la definición del Protocolo. Existían medidas razonables que podían adoptar los Estados partes para desalentar a los consumidores de este tipo de mercados sin erradicar totalmente la demanda de calzado deportivo.

38. Desde esta perspectiva, la Relatora Especial estima que es importante afrontar la falta de regulación y de derechos laborales como uno de los factores estructurales esenciales que promueven la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral¹⁶. En los países de destino, la explotación de los trabajadores migratorios se suele producir en el contexto de actividades económicas que son ilegales o informales, o simplemente poco reguladas o no reguladas en absoluto, o en sectores en los que resulta difícil aplicar las normas de trabajo y los márgenes de beneficio son extremadamente reducidos (CTOC/COP/WG.4/2010/3, párr. 15). En realidad, algunos estudios demuestran que la demanda de mano de obra o de servicios en condiciones de explotación prácticamente no existe cuando los trabajadores están adecuadamente afiliados a sindicatos, y se supervisan y se hacen cumplir de forma sistemática las normas del trabajo¹⁷. Por consiguiente es indispensable hacer frente a la demanda de mano de obra y servicios baratos y en condiciones de explotación mediante el marco de la protección de los derechos laborales y la gestión de la migración. Un buen ejemplo de la regulación en sectores donde se produce la trata de personas es la promulgación por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Ley de concesión de licencias a empresarios de mano de obra de 2004, que impuso un régimen obligatorio de concesión de licencias a los empleadores proveedores de mano de obra para el sector agrícola, la pesca de

¹⁶ Cabe señalar que la demanda de prestación de servicios sexuales por niños debe distinguirse y separarse de este marco de análisis. De conformidad con el artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados están obligados a impedir la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales. Además, en el párrafo 1 b) del artículo 3 del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía se especifica que los Estados partes deben asegurar que la oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución queden íntegramente comprendidas en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente.

¹⁷ La guía de la OIT: Prevención de la discriminación, la explotación y el maltrato de las trabajadoras migrantes, núm. 6, trata de mujeres y niñas (Ginebra, 2003).

marisco y los sectores de transformación y embalaje conexos, supervisado por un organismo especial de concesión de licencias. Así pues, a los efectos de prevenir la trata con fines de explotación en el trabajo es indispensable reformar la legislación relativa al empleo para controlar los abusos en sectores que no han estado regulados, como el trabajo doméstico en casas particulares, o formar y destacar a inspectores del trabajo u otros funcionarios para controlar los contratos y las condiciones laborales de los trabajadores migratorios⁹.

Aumento de las oportunidades para migrar en condiciones de seguridad

39. La necesidad de hacer frente a la demanda de mano de obra y de servicios en condiciones de explotación hace que sea preciso crear más oportunidades para la migración “segura”, es decir, legal, rentable y sin explotación. Las estrategias para afrontar la demanda y prevenir la trata deberían fundarse en el reconocimiento de la demanda constante de mano de obra con poca calificación o semicalificada y en la promoción de oportunidades para la migración ordinaria de trabajadores, así como en las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos laborales de todos los trabajadores, incluidos los migrantes.

40. No obstante, suscita gran inquietud el hecho de que los Estados puedan formular y poner en práctica el concepto de migración segura en el marco de la protección de la soberanía nacional y la seguridad en las fronteras. En consecuencia, se ha observado que las medidas que promueven ostensiblemente la migración segura y previenen la trata tienden a desalentar por completo la migración y violan el derecho a circular libremente. Por ejemplo, al parecer algunos Estados prohíben la migración de determinados ciudadanos, ya que consideran que podrían resultar víctimas de la trata en función de su sexo, edad, situación o país de destino. Cabe señalar en este sentido que la India prohíbe que las trabajadoras domésticas menores de 30 años obtengan un empleo en la Arabia Saudita¹⁸. Este proceso se suele centrar en forma desproporcionada en las mujeres, debido a la percepción de su vulnerabilidad y, por tanto, de la necesidad de que el Estado intervenga para “protegerlas” del peligro. Así pues, algunos Estados prohíben que las mujeres menores de 25 años emigren sin la autorización de un tutor, o prohíben que las mujeres obtengan permisos de viaje¹⁹, lo que limita su libertad para desplazarse en busca de medios de subsistencia u oportunidades de educación.

41. Además, algunos informes indican que las iniciativas para interceptar en las fronteras a las posibles víctimas de la trata son a menudo inapropiadas y abusivas, pues equivalen a violar su derecho a circular libremente y, en algunos casos, a estigmatizar a las personas interceptadas. Por ejemplo, algunas niñas que habían sido detenidas en la frontera entre el Nepal y la India resultaron estigmatizadas cuando regresaron a sus comunidades, porque se sabía que las organizaciones que llevaron a cabo la intercepción participaban en actividades de lucha contra la prostitución y, por tanto, se sospechaba que las niñas habían estado relacionadas con la prostitución²⁰. Del mismo modo, algunas comunidades han establecido un comité

¹⁸ Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres, “Beyond borders: exploring links between trafficking and migration” (Bangkok, 2010). Puede consultarse en www.gaatw.org/publications/WP_on_Migration.pdf.

¹⁹ *Ibid.*, “Beyond borders: exploring links between trafficking and gender” (Bangkok, 2010). Puede consultarse en www.gaatw.org/publications/WP_on_Gender.pdf.

²⁰ Mike Dottridge, *A Handbook on Planning Projects to Prevent Child Trafficking* (Lausana (Suiza), Fundación Terre des hommes, 2007).

comunitario de vigilancia o supervisión para prevenir la trata de personas, en particular de niños. No obstante, se dispone de datos que indican que esos comités a menudo no han sabido establecer una distinción entre los niños que son víctimas de la trata y los niños que abandonan sus hogares para ganar dinero en otro lugar, de forma que incluso se ha impedido la migración de adolescentes de aldeas extremadamente pobres para buscar trabajo en otras aldeas. Los países de destino también ejercen un control restrictivo de la inmigración presuntamente para prevenir posibles casos de trata. Por ejemplo, se ha señalado que a muchas mujeres brasileñas se les ha denegado reiteradamente la entrada en Estados miembros de la Unión Europea alegando que tenían aspecto de prostitutas y, por tanto, se sospechaba que fuesen víctimas de la trata¹⁸.

42. Estas prácticas demuestran que algunas de las medidas para combatir la trata o promover la migración en condiciones de seguridad no son acertadas y dan lugar a violaciones de los derechos humanos de los posibles migrantes. Las estrategias para promover la migración segura no deberían basarse en la restricción de los canales de migración que los Estados consideren posiblemente peligrosos sin disponer de pruebas concretas. En cambio, las estrategias de prevención deberían fundarse en el reconocimiento de la libertad de circulación y en la creación de más oportunidades para la migración laboral legal y sin condiciones de explotación. De hecho, se notifica una menor incidencia de la trata cuando existen oportunidades para la migración ordinaria en un marco multilateral o con arreglo a acuerdos bilaterales entre los Estados de origen y de destino, o cuando existen vías de migración establecidas de otro modo²¹. A este respecto, se alientan encarecidamente los acuerdos bilaterales o multilaterales que prevén la migración legal de trabajadores. No obstante, deben adoptarse medidas para asegurar que esos acuerdos sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos y que su aplicación esté sujeta a una supervisión independiente para que no causen la “exportación” de migrantes en condiciones abusivas de trabajo.

43. El suministro de suficiente información sobre los derechos de los migrantes, así como la prestación de asesoramiento práctico sobre la forma de evitar riesgos durante el proceso de migración y en los países de destino, es también un aspecto fundamental de la promoción de la migración en condiciones de seguridad. Aunque algunos gobiernos llevan a cabo programas de formación para los posibles migrantes antes de su partida, ciertos informes indican que a menudo no consiguen ofrecer a esos migrantes conocimientos pertinentes sobre sus derechos o sobre el lugar donde pueden pedir asistencia cuando tropiecen con problemas en los países de destino. A este respecto, algunas iniciativas de organizaciones no gubernamentales han permitido extraer enseñanzas útiles. Un proyecto encaminado a promover la migración en condiciones de seguridad, ejecutado por una organización no gubernamental internacional en la Prefectura de Xishuangbanna (China) es un buen ejemplo de como se creó una vía migratoria segura para niños y jóvenes entre los lugares de origen, de tránsito y de destino. En este proyecto, la organización aumenta la conciencia de los posibles migrantes en el lugar de origen (Manxixia) y las aldeas cercanas sobre los riesgos relacionados con la migración y la trata. Los encargados de la contratación se inscriben en un registro y se relacionan con los jóvenes que están interesados en trabajar y reúnen las condiciones necesarias. En el lugar de destino, la organización colabora con el gobierno

²¹ OIT, “Getting at the roots: stopping exploitation of migrant workers by organized crime” (Ginebra, 2003).

comunitario de Liming y la liga de jóvenes de la Prefectura de Xishuangbanna para concienciar a los migrantes sobre los riesgos relacionados con la migración, como el trabajo en condiciones de explotación y la trata. El gobierno comunitario también aporta su asistencia como mediador en las diferencias laborales entre los migrantes y sus empleadores. De este modo, los niños y los jóvenes migrantes cuentan con un amplio apoyo y con sistemas de protección antes y después de la migración.

Concienciación respecto de los riesgos relacionados con la trata

44. La concienciación de las posibles víctimas respecto de los riesgos relacionados con la trata es un elemento esencial de las estrategias de prevención. Un estudio realizado por el UNICEF demostró que la gran mayoría de los niños que habían sido objeto de trata tenían muy poca información sobre los riesgos de abuso y explotación. Ello demuestra la importancia de ofrecer a las posibles víctimas suficiente información adecuada sobre los riesgos de la trata de personas. De hecho, las campañas de concienciación destinadas a las posibles víctimas de la trata son al parecer las medidas de prevención más comunes en muchos países de origen, tal vez debido a que la concepción y la ejecución de esas campañas requieren preparativos menos complejos. Aunque esto ha dado lugar a numerosas campañas públicas a gran escala en muchos países, algunos informes indican que esas campañas no siempre llegan a los grupos de mayor riesgo, en muchas de ellas se utilizan imágenes negativas de las mujeres y las niñas, se transmiten mensajes distorsionados sobre los riesgos que entraña la trata, y apenas se supervisa y evalúa su repercusión.

45. A la Relatora Especial le preocupa en particular que muchas campañas de concienciación utilicen simplemente tácticas intimidatorias para impedir que las personas abandonen sus hogares. Esas campañas son contraproducentes y tienen efectos negativos no buscados. Por ejemplo, algunos informes indican que tras las campañas de concienciación ha disminuido la asistencia de los niños a la escuela porque los padres temen que sus hijos sean secuestrados²², y otras personas no quieren viajar al extranjero porque temen ser objeto de trata si abandonan la aldea. Además, algunas campañas de concienciación pueden causar la estigmatización involuntaria de determinados grupos de personas víctimas de la trata, como las mujeres. La Relatora Especial observó que la mayoría de las imágenes y los mensajes difundidos en las campañas de concienciación suelen centrarse en las mujeres que son objeto de trata para la prostitución forzada, con lo que se da al público la impresión errónea de que la trata está relacionada con la prostitución y de que todas las mujeres víctimas de la trata son prostitutas. En algunos países, al parecer debido a esas iniciativas de concienciación mal encauzadas han surgido funcionarios encargados de hacer cumplir la ley excesivamente desconfiados que entorpecen el ejercicio de la libertad de las mujeres y las niñas de viajar al extranjero². Asimismo, los estereotipos y la estigmatización pueden obstaculizar su proceso de reintegración al volver a sus comunidades. Por ejemplo, la Relatora Especial, durante su visita a Belarús, descubrió que los hombres que habían sido objeto de trata, especialmente con fines de trabajo forzoso en la Federación de Rusia, tras ser rescatados y regresar se negaban o se mostraban muy renuentes a recurrir al apoyo psicosocial para la recuperación y reintegración de las víctimas debido a la grave estigmatización imperante en la comunidad respecto de las personas que habían sido objeto de trata.

²² UNICEF y Fundación Terre des hommes, *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe: A Preliminary Assessment* (Ginebra y Lausana, 2006).

46. Esos análisis aportan información útil sobre los elementos esenciales de una concienciación efectiva. En primer lugar, las campañas de concienciación deben basarse en información precisa y suficiente. Antes de su inicio, es importante conocer cabalmente las manifestaciones de la trata en un contexto determinado. Las actividades de concienciación basadas en información inexacta o insuficiente pueden dejar a las posibles víctimas desprevenidas. Por ejemplo, un estudio indicó que en las campañas de información en la República de Moldova se había comunicado que el principal país de destino era Turquía, cuando en realidad era la Federación de Rusia⁷. Es conveniente realizar una evaluación o un estudio de las necesidades para determinar la información que conoce o ignora el público destinatario a fin de asegurar la máxima repercusión. Simplemente no es útil ni eficaz realizar campañas amplias para “detener la trata de personas” si la población ni siquiera sabe realmente en qué consiste la trata.

47. En segundo lugar, es importante reconocer que la concienciación por sí sola nunca es suficiente para prevenir la trata y debe complementarse con programas que reduzcan la vulnerabilidad de las posibles víctimas y les ofrezcan alternativas viables. Las campañas de concienciación aplicadas por sí solas como medidas de prevención se basan en el supuesto de que una mayor concienciación sobre las cuestiones relacionadas con la trata alienta a las personas a tomar decisiones alternativas que reducen su riesgo de ser objeto de trata. Aunque ello puede funcionar bien en algunas circunstancias, se pasan por alto los factores dinámicos de la “motivación” que obligan a las personas a abandonar su hogar a pesar de conocer los riesgos. El proyecto de lucha contra la trata de niños ejecutado por una organización no gubernamental internacional para los niños de la comunidad egipcia en Albania es un buen ejemplo de la forma en que el suministro de información se combinó con actividades para reducir la vulnerabilidad de los niños que más corrían el riesgo de ser objeto de trata. Tras determinar que existía una correlación entre el abandono escolar de los niños y su riesgo de ser objeto de trata, la organización de forma estratégica prestó asesoramiento y ofreció material de apoyo a las familias con niños en situación de riesgo²².

48. En tercer lugar, sería preciso reconocer y aprovechar plenamente en las campañas de concienciación la poderosa función que desempeñan los medios de comunicación. Esos medios han tendido a tratar de forma sensacionalista los relatos de las personas objeto de trata y a destacar su “condición de víctimas” en lugar de educar al público sobre los factores socioeconómicos subyacentes que causan la violación de los derechos humanos. No obstante, habida cuenta de su papel influyente y de la capacidad de llegar a públicos más amplios, en las actividades de concienciación se debería incluir un uso innovador de los medios de comunicación. El proyecto para la lucha contra la trata de niños y mujeres de la OIT en la subregión del gran Mekong ofrece un buen ejemplo del uso eficaz de un programa de radio y de una serie de televisión en Camboya para proporcionar a los adolescentes información práctica sobre la migración en condiciones de seguridad, así como advertencias sobre la trata. Habida cuenta de las numerosas campañas de información existentes, también resulta útil recurrir a métodos innovadores para difundir mensajes de lucha contra la trata. Por ejemplo, la campaña de MTV EXIT (End Exploitation and Trafficking) utiliza la fuerza y la influencia de la música, el cine y las personas famosas para atraer el interés de los jóvenes hacia las cuestiones

relacionadas con la trata²³. Además de producir una serie de documentales, películas de dibujos animados y vídeos musicales, se realizan conciertos en directo en Asia y Europa con artistas locales e internacionales. Se mantienen perfiles en redes sociales y sitios de intercambio de vídeos como MySpace, Facebook y YouTube. La campaña Blue Heart, una iniciativa de concienciación iniciada por la UNODC en 2009, también utiliza los sitios de las redes sociales para obtener una amplia difusión. Aunque es preciso analizar y evaluar con mayor rigor la repercusión y la eficacia de esas campañas, al parecer el uso innovador de los medios de comunicación y de la tecnología de la información para llegar a los jóvenes tiene un efecto positivo.

C. Participación de las personas objeto de trata en la elaboración de estrategias de prevención

49. Según disponen los Principios y Directrices recomendados que se mencionan en el párrafo 4 *supra*, los derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda labor para prevenir y combatir la trata de personas. Con el fin de asegurar que las estrategias de prevención se apliquen de forma que se respeten los derechos humanos de las personas objeto de trata es esencial garantizar la participación activa de esas personas en su concepción y ejecución.

50. Uno de los valores fundamentales de la programación basada en los derechos humanos es la participación de los titulares de derechos en las políticas y los programas de desarrollo que afectan sus intereses. La importancia de la participación de los titulares de derechos se reconoce en algunos instrumentos internacionales, entre ellos la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128, anexo), la participación de los titulares de derechos debe ser activa, libre y significativa, de modo que vaya más allá de la mera consulta y les empodere para reflejar sus opiniones y expectativas en las políticas y los programas pertinentes.

51. La participación de las víctimas de la trata en la concepción y ejecución de las medidas de prevención es esencial para evitar la trata de personas. Las políticas, las iniciativas y los programas basados en las opiniones de las personas objeto de trata son más eficaces, ya que éstas pueden aportar información vital sobre por qué abandonaron sus hogares y sobre qué estrategias o apoyo habrían sido necesarios para evitar que fueran víctimas de la trata. En el contexto de la trata de niños, su participación es particularmente importante, ya que les empodera para ser actores principales en la adopción de decisiones que afectan sus intereses y compensa el desequilibrio de poder de los adultos en relación con los niños. Además, la función de los niños es importante en las actividades de concienciación y en la educación entre pares, ya que estos suelen estar más dispuestos a escuchar a sus pares que a los adultos.

52. Hay algunas prácticas prometedoras de participación significativa de personas objeto de trata. Por ejemplo, un programa de concienciación de la OIT en el Brasil destinado a las jóvenes que corren un alto riesgo se elaboró basándose

²³ Véase www.mtvexit.org/index.php?lang=1.

en experiencias reales de mujeres repatriadas que habían sido objeto de trata. También hay algunos ejemplos de grupos de autoayuda constituidos por víctimas de la trata repatriadas, que conciben, desarrollan y ejecutan activamente proyectos de generación de ingresos²⁴. En el contexto de los niños afectados por la trata, en relación con las directrices de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental para la protección de los derechos de los niños objeto de trata en la región, se celebró una consulta en Filipinas con niños que habían sido objeto de trata a fin de recabar sus opiniones sobre las medidas que sería conveniente incluir en las directrices.

53. A pesar de estas prácticas prometedoras se ha observado que en realidad a menudo resulta difícil asegurar la participación efectiva de las personas objeto de trata en los procesos de adopción de decisiones, ya que a los funcionarios y a los encargados de formular las políticas todavía les resulta poco familiar el concepto de reflejar las opiniones de las víctimas de la trata en las políticas gubernamentales. El Foro de niños del Mekong sobre la trata de personas y el Foro de jóvenes del Mekong son un ejemplo de esta cuestión. En el marco de ambos Foros se celebró una serie de foros nacionales en los países de la subregión del gran Mekong, a los que siguió la celebración de foros subregionales en los que se reunieron representantes de cada país y se presentaron recomendaciones a los encargados de la formulación de políticas de la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong para Combatir la Trata de Personas. En las reuniones de altos funcionarios celebradas en 2007 y 2008, los gobiernos participantes expresaron y reiteraron su compromiso a escuchar las opiniones de los niños y los jóvenes así como a incluir sus propuestas al ocuparse de la cuestión de la trata de personas. Aunque ambos Foros aumentaron la visibilidad de los niños en los procesos de formulación de políticas y sensibilizaron a los funcionarios gubernamentales sobre la importancia de su participación, todavía no se percibe con claridad la forma en que sus recomendaciones se traducen en políticas nacionales o subregionales para combatir la trata de personas.

D. Colaboración de los sectores público y privado en la prevención de la trata de personas

54. Debido a las consecuencias de la globalización, durante el último decenio se ha prestado una creciente atención a la importancia de la responsabilidad de las empresas en el respeto de los derechos humanos, como lo demuestran el Pacto Mundial y el Marco sobre empresas y derechos humanos formulado por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (véase A/HRC/8/5).

55. Aunque esas normas no se refieren específicamente a la trata de personas, las empresas no pueden rehuir esta cuestión. Las empresas son una parte importante de la cadena de trata de personas, con la que pueden tener un vínculo directo mediante la contratación, el transporte o la recepción de trabajadores con fines de explotación. También pueden estar vinculadas indirectamente a la trata mediante las

²⁴ Véase, por ejemplo, la labor del Self-Empowerment Program for Migrant Women in Thailand, establecido por trabajadoras migrantes tailandesas que regresaron del Japón, muchas de las cuales habían sido objeto de trata.

acciones de otros, por ejemplo, proveedores, subcontratistas, asociados comerciales, intermediarios en materia laboral o empresas privadas de contratación. La participación activa de las empresas en la lucha contra la trata tiene algunas ventajas. Como en la trata de personas participan muchos interesados y esta no puede ser combatida unilateralmente, la participación de las empresas potencia las asociaciones y la cooperación entre todos ellos. A su vez, esas asociaciones pueden facilitar la movilización de recursos. El hecho de participar en actividades de prevención de la trata también redundaría en beneficio de las empresas, ya que promueve una mejor imagen empresarial y demuestra capacidad de liderazgo en la esfera de la responsabilidad social de las empresas.

56. El reconocimiento de la función del sector privado en la lucha contra la trata culminó en los Principios éticos de Atenas de 2006 bajo la dirección del Movimiento Internacional de Mujeres por la Paz de Suzanne Mubarak. El Movimiento ha sido fundamental para la movilización del sector privado y la concienciación respecto de su responsabilidad de participar en la lucha. En virtud de los Principios las empresas se comprometen voluntariamente, entre otras cosas, a aplicar una política de tolerancia cero a la trata de personas y a contribuir a su prevención, en particular mediante campañas de concienciación y actividades de educación. Esos compromisos se reafirmaron en la Declaración de Manama sobre “la encrucijada de la trata de personas” aprobada en 2009 en una conferencia celebrada en Bahrein.

57. Aunque resultan novedades positivas, la repercusión de los Principios éticos de Atenas o de otros instrumentos jurídicos no vinculantes todavía no es evidente y habrá que enfrentar muchos desafíos para asegurar que las empresas no estén implicadas en la trata de personas. Además, esos instrumentos no se aplican en las empresas pequeñas o medianas ni en las industrias del sector no estructurado, donde las personas objeto de trata a menudo trabajan en condiciones de explotación, por ejemplo, en burdeles, clubes, bares, fábricas, restaurantes y agencias de contratación. Asimismo, esas empresas o industrias están menos interesadas en su reputación, lo que significa que pueden atribuir más prioridad a los beneficios que a la protección de los derechos humanos.

58. No obstante, se aprecian signos alentadores de que la colaboración de los sectores público y privado puede contribuir a la prevención de la trata, especialmente cuando se ofrecen formación profesional y oportunidades de empleo a los grupos vulnerables. En la India, el Ministerio de Desarrollo de la Mujer y el Niño ha promocionado activamente la colaboración entre los sectores público y privado, y en 2008 creó el primer grupo de investigación y reflexión sobre la colaboración de los sectores público y privado para hacer frente a la cuestión de la trata. Ello dio lugar a la creación del Consejo de Promoción de las Exportaciones de Prendas de Vestir para impartir formación sobre la producción de prendas de vestir a familiares de supervivientes de la trata. Tras el programa de formación se les ofreció empleo en fábricas como un medio de reducir la vulnerabilidad de esas personas a la trata²⁵. En el sector de la hostelería, la Confederación Internacional de la Industria de la India y el Instituto Internacional de Administración de Hoteles impartió formación profesional sobre mantenimiento y sobre gestión de la venta minorista de

²⁵ Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas, “Human trafficking and business: good practices to prevent and combat human trafficking” (Viena, 2010).

productos y bebidas. Al finalizar la capacitación, la Empresa de Promoción del Turismo de Andhra Pradesh (una empresa pública) y Sinar Jernih ofrecieron oportunidades de empleo a los candidatos que habían aprobado ese programa conjunto de formación.

E. Importancia de las metodologías

59. El análisis de los distintos aspectos de los programas de prevención descrito anteriormente pone de relieve la importancia transectorial que reviste la recopilación de datos precisos en la concepción de los programas, así como el seguimiento y la evaluación, para asegurar su eficacia.

60. En primer lugar, al concebir medidas para prevenir la trata de personas es esencial recopilar datos precisos sobre su incidencia, con objeto de que esas medidas se basen en una comprensión realista de los motivos a los que obedece la trata de determinados grupos de personas y de la forma en que actúan quienes se dedican a la trata. Como se ha expuesto antes, las medidas de prevención basadas en información inexacta podrían ser ineficaces e incluso tener consecuencias desfavorables en los derechos humanos de las víctimas.

61. En segundo lugar, para asegurar que las medidas de prevención tengan el efecto deseado y promuevan los derechos humanos de las personas objeto de trata, habría que proceder sistemáticamente a su seguimiento y evaluación. Algunas organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)²⁶ y la OIT²⁷ han elaborado marcos lógicos con indicadores específicos de resultados que miden los progresos hacia la consecución de objetivos en los programas de lucha contra la trata. Sin embargo, en general no se llevan a cabo actividades sistemáticas de seguimiento y evaluación de las repercusiones y de la eficacia de las medidas de prevención, y en muchas evaluaciones solo se suelen notificar los resultados del proyecto, como el número de personas que han participado en actividades de concienciación o a las que se han ofrecido oportunidades de subsistencia. Aunque esa información puede indicar en cierta medida el progreso hacia la consecución de los objetivos de un proyecto, no aporta necesariamente datos sobre la repercusión cualitativa en lo que respecta a reducir la incidencia de la trata de personas. Para llevar a cabo una evaluación adecuada de las consecuencias es necesario cuantificar la situación antes y después de la aplicación de las medidas preventivas pertinentes así como definir la forma en que determinan un cambio de comportamiento en las comunidades afectadas. En este proceso también es esencial tener en cuenta las opiniones de los beneficiarios previstos. La OIT ha creado un sistema de seguimiento participativo destinado al Proyecto para la lucha contra la trata de niños y mujeres de la OIT en la subregión del gran Mekong en el que participan los principales interesados —funcionarios gubernamentales, asociados en el proyecto y familias de los niños que corren riesgo de ser objeto de trata— para evaluar los efectos de sus actividades²⁸.

²⁶ OIM, *Manual sobre indicadores de resultados para los proyectos de lucha contra la trata* (Ginebra y Washington, D.C., 2008).

²⁷ OIT, “Impact assessment toolkit for trafficking prevention programmes” (Ginebra, 2007).

²⁸ OIT, “Tool for prevention: participatory monitoring: guidelines for practitioners in the fight against human trafficking” (Ginebra, 2005).

62. Además, junto al seguimiento y la evaluación de la eficacia de los programas de prevención, es importante analizar las consecuencias negativas indeseadas en los derechos humanos de todas las personas, especialmente de las víctimas de la trata. Como se ha indicado antes, algunas medidas encaminadas a prevenir la trata, a pesar de ser bien intencionadas, pueden perjudicar más que favorecer los derechos humanos de las víctimas de la trata. Para asegurar la primacía de los derechos humanos de esas personas es esencial que las repercusiones de las medidas de prevención sean objeto de un seguimiento y una evaluación rigurosos y sistemáticos.

F. Conclusiones y recomendaciones

63. El presente informe demuestra la forma en que en las actividades encaminadas a prevenir la trata de personas se deberían tener en cuenta los múltiples factores tanto de la oferta como de la demanda, que suelen ser complejos y estar interrelacionados. Debido a esa complejidad, al parecer las estrategias de prevención se aplican a menudo de forma específica, sin tener en cuenta los factores económicos, sociales, culturales y políticos subyacentes que crean las condiciones de vulnerabilidad a la trata. Para que las medidas de prevención sean eficaces, deben basarse en una evaluación precisa de los factores que aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata, así como en estrategias destinadas a mejorar la protección de los derechos humanos de las posibles víctimas de forma amplia y holística en todas las etapas de su desplazamiento. Ello destaca la importancia de entablar consultas con las víctimas, incluidos los niños, para entender cuáles son los factores que aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata y la forma en que pueden encararse con eficacia. Además, queda claro que la prevención de la trata de personas requiere esfuerzos concertados de todos los interesados, en los que participen no solo los países de origen, de tránsito y de destino sino también otros agentes no estatales que pueden influir en la cadena de la trata, como empresas y organizaciones de la sociedad civil.

64. A continuación figuran las recomendaciones de la Relatora Especial:

Eliminación de las causas profundas de la trata

65. Se insta a los Estados a luchar contra los factores subyacentes, como la pobreza, la elevada tasa de desempleo, la falta de seguridad humana y la discriminación basada en el género, que aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata, mediante el respeto, la protección y la promoción de sus derechos humanos de forma amplia y holística. Los Estados deben combinar diferentes intervenciones para hacer frente en su conjunto a las múltiples violaciones de los derechos humanos que crean condiciones de vulnerabilidad a la trata.

66. Sin perjuicio de los derechos humanos de las víctimas de la trata, los Estados deben examinar atentamente las características de las personas que son objeto de trata de una determinada comunidad para eliminar efectivamente los factores que aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata.

Eliminación de la demanda de mano de obra y de servicios en condiciones de explotación

67. La demanda de mano de obra y de servicios en condiciones de explotación, en particular la demanda entre empleadores y terceros que participan en la trata, se debe considerar como una de las causas profundas de la trata. En ese sentido, los Estados deben formular o reforzar políticas de inmigración fundadas en el reconocimiento basado en pruebas de la demanda de mano de obra migrante, incluida la mano de obra con poca calificación y semicalificada.

68. La protección de los derechos humanos de los migrantes es de capital importancia para prevenir la explotación que da lugar a la trata. Por consiguiente, los Estados deben respetar, proteger y promover los derechos humanos de los migrantes, en particular los derechos laborales en los sectores en los que esa protección ha sido habitualmente escasa o inexistente, como el trabajo doméstico. Para ello, los Estados deben firmar, ratificar y hacer cumplir todos los instrumentos pertinentes de derechos humanos, en particular el Protocolo de Palermo y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

69. Los Estados deben impartir formación especializada y desarrollar la capacidad, en particular en relación con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en especial los inspectores, para que intervengan de forma adecuada a fin de prevenir la trata de personas en lugar de afrontar las consecuencias.

Aumento de las oportunidades para la migración en condiciones de seguridad

70. Las medidas de control y de seguridad en la frontera que se conciben y apliquen en respuesta a la trata deben ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos y no deben interferir en el derecho de las personas a circular libremente. La libertad de circulación debe garantizarse a todos los migrantes y no debe denegarse simplemente en función de su perfil, con inclusión de la edad, el sexo, la nacionalidad o la condición social.

71. Los Estados debe reconocer que el elemento clave de la prevención de la trata de personas es la creación de oportunidades para la migración ordinaria de trabajadores que responda de forma realista a la demanda económica y social de esa migración, en lugar de limitar artificialmente las vías legales de migración. Entre otras medidas, los Estados deben tratar activamente de adoptar acuerdos bilaterales y multilaterales que prevean la migración legal de trabajadores, en particular para la mano de obra con poca calificación y semicalificada. Estos acuerdos se deben concebir, aplicar y supervisar con la participación activa de los propios trabajadores migrantes para asegurar su eficacia en la promoción de la migración segura.

72. Los Estados deben aumentar las actividades encaminadas a llegar a la población cuyo riesgo de ser objeto de trata es mayor y difundir información precisa y realista sobre los riesgos de la migración y de la trata, así como asesoramiento práctico sobre la forma de pedir asistencia cuando los posibles emigrantes se enfrenten a problemas.

73. Los Estados de origen deben impartir formación a todos los posibles migrantes antes de su partida en la que se respeten los derechos humanos y se ofrezca información realista sobre los riesgos de las formas abusivas de

migración. Los Estados receptores, en cooperación con las embajadas y autoridades consulares, deben impartir cursos de orientación a los migrantes tras su llegada, para informarles sobre sus derechos y obligaciones como migrantes, en particular sobre los recursos disponibles en casos de abuso y explotación por los empleadores y otras partes.

Concienciación sobre los riesgos relacionados con la trata

74. Los Estados deben asegurar que las campañas de concienciación se apoyen en información precisa así como en un análisis básico de los datos que conoce o ignora el público. La información debe ser de fácil acceso y deben utilizarse los medios de comunicación apropiados para llegar al público destinatario.

75. Los Estados deben reconocer los efectos limitados de la concienciación para prevenir la trata y deben combinar las actividades de concienciación con medidas encaminadas a eliminar las causas profundas de la trata y ofrecer alternativas a los posibles migrantes.

76. Deben difundirse mensajes apropiados sobre los riesgos de la trata y sobre lo que deben hacer las personas para evitarlos o minimizarlos a todos los niveles de la educación a fin de llegar a los jóvenes antes de que sean presa de las personas poco escrupulosas que se dedican a la trata.

77. Los Estados deben reconocer la fuerza de los medios de comunicación para concienciar al público sobre los riesgos relacionados con la trata. En cooperación con organizaciones de la sociedad civil, los Estados deben asegurar que se imparta formación a los medios de comunicación para que no estigmaticen a las víctimas de la trata y para que difundan información correcta sobre los riesgos de la trata de personas.

78. Las nuevas tecnologías, en particular las redes sociales, se deben utilizar de forma creativa, enérgica y sostenida para prevenir y combatir todas las formas de trata de personas, aunque se reconoce que su uso en determinados países es limitado debido a la brecha digital y a los problemas relacionados con el acceso fundados en la ubicación geográfica, la edad y las diferencias entre los géneros.

Metodologías

79. Los Estados deben intensificar los esfuerzos para recopilar datos y estadísticas precisos sobre la trata de personas en los que se puedan fundar amplias estrategias de prevención basadas en pruebas. Esas actividades de recopilación y análisis de datos sobre la trata deben ir más allá de la reunión de estadísticas generales e incluir la investigación y el análisis minuciosos de las características de las personas que corren mayor riesgo de ser objeto de trata, así como de los perfiles de quienes se dedican a esa práctica y de su modus operandi.

80. Los Estados deben incluir en sus programas de prevención instrumentos para el seguimiento y la evaluación a fin de determinar con rigor su repercusión y eficacia. Al llevar a cabo las actividades de seguimiento y evaluación, debe prestarse la debida atención a cualquier consecuencia no deseada en los derechos humanos de las víctimas de la trata.

Participación de las personas objeto de trata en la concepción y aplicación de programas de prevención

81. Los Estados deben promover activamente la participación de las víctimas de la trata en la concepción, la aplicación y el seguimiento de las medidas de prevención de la trata de personas. Los Estados deben aumentar la transparencia de los procesos de formulación de políticas y poner a disposición de las personas objeto de trata la información pertinente para facilitar su participación. Los Estados deben institucionalizar la participación de las víctimas de la trata creando vías específicas para ello en los procesos de formulación de políticas.

Colaboración de los sectores público y privado en la prevención de la trata de personas

82. Los Estados deben reconocer el importante papel que desempeña el sector privado en la lucha mundial contra la trata y promover activamente que este participe y asuma su responsabilidad en la prevención de la trata de personas en su esfera de influencia, y asignarle una función específica en los planes nacionales de acción.

83. Los Estados deben demostrar un serio compromiso y voluntad política como parte de las iniciativas encaminadas a regular las empresas, en particular las agencias de contratación y de turismo y las industrias del espectáculo y del sexo. A ese respecto, también deben penalizarse a los funcionarios públicos que colaboren con quienes se dedican a la trata.

84. Se insta a las empresas a que firmen el Pacto Mundial y los Principios éticos de Atenas que subrayan la importancia del respeto de los derechos humanos por las empresas y su participación en la lucha contra la amenaza de todas las formas de trata de personas, especialmente en la cadena de producción y en la industria del turismo.

85. Por último, se insta a los Estados a que en todas las esferas esenciales antes señaladas intensifiquen la cooperación entre gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales respecto de la concepción, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las medidas de prevención para poner término a todas las formas de trata de personas, especialmente mujeres y niños.