



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/64
6 de febrero de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Décimo período de sesiones
Tema 2 de la agenda

**INFORME ANUAL DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS E INFORMES DE
LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO Y
DEL SECRETARIO GENERAL**

**Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos sobre la evolución reciente de las actividades de las
Naciones Unidas en relación con la lucha contra la trata de personas,
así como sobre las actividades de la Oficina al respecto***

Resumen

El presente informe ha sido elaborado en cumplimiento de la resolución 8/12 del Consejo de Derechos Humanos, titulada "Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños". En el informe se examinan las recientes novedades y actividades normativas en el sistema de las Naciones Unidas en relación con la lucha contra la trata de personas, en particular las actividades de las entidades de las Naciones Unidas, el ACNUDH, así como los mecanismos de derechos humanos de la Organización. Se presentan además los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas elaborados por la Oficina en 2002.

* Este informe se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LAS NACIONES UNIDAS	4 - 50	4
A. Las iniciativas en todo el sistema.....	4 - 11	4
B. Iniciativas de las entidades de las Naciones Unidas, incluidas las actividades en apoyo de los esfuerzos nacionales	12 - 50	5
II. ACTIVIDADES DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS	51 - 75	14
A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.....	51 - 62	14
B. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	63 - 75	16
III. DIRECTRICES Y PRINCIPIOS RECOMENDADOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA TRATA DE PERSONAS	76 - 86	19
A. Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas	77 - 82	19
B. Utilización de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos por organismos de las Naciones Unidas y otras instancias.....	83	20
C. Comentarios a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas	84 - 85	21
D. Operatividad de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas	86	22
IV. CONCLUSIONES.....	87 - 89	22

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se presenta de conformidad con la resolución 8/12 del Consejo de Derechos Humanos titulada "Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños". En esa resolución el Consejo de Derechos Humanos pidió al ACNUDH "... que present[as]e al Consejo en su noveno período de sesiones un informe sobre la evolución reciente de las actividades de las Naciones Unidas en relación con la lucha contra la trata de personas, así como sobre las actividades de la Oficina al respecto, en particular exponiendo los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, elaborados por la Oficina". Como se indicó en la nota anterior de la secretaría¹, el informe se presenta en el décimo período de sesiones del Consejo para garantizar que se proporcione y distribuya, con suficiente anticipación al período de sesiones, un panorama general de las novedades experimentadas en el sistema de las Naciones Unidas en relación con la trata de personas.

2. En respuesta a la petición del Consejo, el 30 de octubre de 2008 el ACNUDH envió a las entidades del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales una solicitud de comunicaciones por escrito. Hasta el 15 de diciembre de 2008, el ACNUDH había recibido respuestas de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la División para el Adelanto de la Mujer, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

3. El informe se divide en cuatro capítulos. En el capítulo I se presenta un panorama general de los últimos acontecimientos en las Naciones Unidas en relación con la lucha contra la trata de personas, teniendo presentes las circunstancias de la política mundial y las iniciativas de las entidades de las Naciones Unidas. En el capítulo II se examinan las actividades del ACNUDH en relación con la lucha contra la trata de personas. En el capítulo III se exponen los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Por último, en el capítulo IV se presentan las conclusiones.

¹ A/HRC/9/27.

I. ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LAS NACIONES UNIDAS

A. Las iniciativas en todo el sistema

1. Desarrollo normativo

4. Continuó el desarrollo normativo a través de las resoluciones y recomendaciones adoptadas por los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas sobre la base del examen de los informes que se les presentan.
5. En diciembre de 2008 la Asamblea General aprobó dos resoluciones destinadas a fortalecer la labor internacional de prevención de la trata y proteger a las víctimas de la trata, en especial las mujeres y las niñas: resoluciones 63/156, titulada "Trata de mujeres y niñas", y 63/194, titulada "Medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la trata de personas".
6. En los dos últimos años, el Secretario General presentó varios informes a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social dedicados a la trata de personas, en los que figuran recomendaciones para prevenir la trata y proteger los derechos humanos de las víctimas². Por ejemplo, el cuarto informe del Secretario General sobre la trata de mujeres y niñas (A/63/215), publicado el 4 de agosto de 2008, destaca la necesidad de estrategias generales, multidisciplinarias y que tengan en cuenta consideraciones de género e incluyan a todos los interesados, para avanzar en la prevención y la lucha contra este fenómeno. El informe del Secretario General sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña (E/CN.6/2007/2) insistió en la discriminación y la violencia, en particular la trata, de la que son objeto las niñas en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.
7. El informe del Secretario General sobre las medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la trata de personas (A/63/90), publicado el 3 de julio de 2008, reafirma que la Asamblea General desempeña un importante papel para coordinar las medidas internacionales contra la trata y facilitar la efectiva aplicación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
8. En el Estudio a fondo del Secretario General sobre todas las formas de violencia contra la mujer³ se considera la trata de mujeres como una de las formas de violencia contra la mujer. En el estudio sobre la violencia contra los niños, presentado por el Secretario General en 2006 figuran varias recomendaciones relativas a la trata de niños y se proponen medidas para reducir los factores de riesgo, fortalecer los servicios para las víctimas y aumentar las medidas de apoyo a las personas y a las familias muy expuestas⁴.

² Véase A/63/90, A/63/99, A/63/215, E/CN.6/2007/2.

³ A/61/122/Add.1 y Corr.1.

⁴ A/61/299 y www.violencestudy.org.

2. Principales iniciativas y reuniones

9. Como elemento clave de la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UN.GIFT), se celebró en Viena del 13 al 15 de febrero de 2008 el primer foro mundial para luchar contra la trata de personas. El Foro de Viena reunió a más de 1.600 participantes de más de 130 países. En el marco de los tres temas de la vulnerabilidad, el impacto y la acción, el Foro contextualizó las diversas dimensiones de la trata de personas y su relación con la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Antes del Foro, se celebró un foro parlamentario, organizado en asociación con la Unión Interparlamentaria (UPI), que alentó a los representantes parlamentarios a examinar las medidas concretas y las buenas prácticas, y tuvo lugar la inauguración del Women Leaders' Council (Consejo de las mujeres dirigentes), que reunió a mujeres dirigentes de todo el mundo.

10. El 3 de junio de 2008 la Asamblea General celebró, por primera vez, un debate temático sobre la trata de personas. El Presidente de la Asamblea afirmó que pese a los acuerdos e iniciativas que cuentan con el respaldo de las Naciones Unidas, sigue habiendo un abismo entre la letra de ley y la situación sobre el terreno⁵. La Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos destacó que los gobiernos están obligados por ley a ejercer la debida diligencia para adoptar todas las medidas adecuadas a fin de prevenir la trata y la explotación conexa⁶. En el debate se resaltó el hecho de que uno de los requisitos fundamentales para el éxito de las actividades de lucha contra la trata es la colaboración más amplia posible entre los Estados miembros, las organizaciones internacionales pertinentes, la sociedad civil y el sector privado.

11. El III Congreso contra la explotación sexual de los niños, las niñas y los adolescentes se celebró en el Brasil, organizado por el UNICEF conjuntamente con el Gobierno del país, la Organización para la erradicación de la prostitución de menores, la pedofilia y el tráfico de menores con fines sexuales (ECPAT), y el Grupo de las organizaciones no gubernamentales encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Congreso examinó las nuevas dimensiones de la explotación sexual comercial, en particular la trata. El documento final constituye una base para el seguimiento, especial en el ámbito de la trata de niños.

B. Iniciativas de las entidades de las Naciones Unidas, incluidas las actividades en apoyo de los esfuerzos nacionales

1. Actividades de coordinación

12. En marzo de 2007 se puso en marcha UN.GIFT que es una alianza entre la UNODC, la OIT, la OMI, el UNICEF, el ACNUDH y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), todos miembros del Comité Permanente. UN.GIFT persigue el fin de movilizar a los Estados y a los agentes no estatales para erradicar la trata de seres humanos. Se ha creado un sitio web especial en apoyo de las actividades de movilización y de coordinación (www.ungift.org). El Comité Permanente, que se reúne mensualmente, coordina la iniciativa.

⁵ *United Nations Daily News*, 3 de junio de 2008.

⁶ Véase <http://www2.ohchr.org/english/press/newsFrameset-2.htm>.

13. Desde 2006, el Grupo Interinstitucional de coordinación contra la trata de personas, presidido por la UNODC, ha permitido coordinar una amplia variedad de actividades y colaboradores. El Grupo tiene por objeto fomentar la coordinación y la cooperación entre los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales a fin de ayudar a los Estados a prevenir y combatir la trata de personas. El ACNUDH coordina el Grupo de contacto de organizaciones intergubernamentales sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes, que comprende organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y representantes de la organización no gubernamental (ONG) Caucus on Trafficking (Foro sobre la trata) para fortalecer la cooperación, en particular en el ámbito jurídico y normativo. El Grupo Mundial sobre Migración es otro de los mecanismos de promoción de la coordinación interinstitucional de lucha contra la trata, que reúne a los jefes de 18 organismos en aras de una mayor coordinación de los planteamientos sobre la migración internacional.

2. Reunión de datos, investigación, estudios y apoyo al desarrollo normativo

14. Las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones realizan diversas actividades con objeto de mejorar la disponibilidad de datos. Desde abril de 2007 la UNODC llevó a cabo, en el marco de UN.GIFT, una gran actividad de reunión de datos sobre las respuestas nacionales a la trata de personas a fin de obtener información básica, en particular en los marcos legislativo y administrativo, las medidas adoptadas por la justicia penal y los servicios ofrecidos a las víctimas. La División para el Adelanto de la Mujer, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, va a crear en marzo de 2009 una base de datos sobre la violencia contra la mujer, durante el 53º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Esta base contendrá información sobre las medidas adoptadas por los Estados en varios ámbitos, como el marco jurídico, las políticas y programas, los servicios para las víctimas, datos y estadísticas y prácticas prometedoras. El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) elabora proyectos de lucha contra la trata que incorporan un componente de evaluación específico destinado a reunir y analizar información y datos sobre las pautas, los tipos, las rutas y los flujos de la trata, así como sobre las medidas para combatirla. También ha creado tres bases de datos con instrumentos jurídicos importantes, una lista de instituciones que se ocupan de luchar contra la explotación sexual de los menores y una bibliografía actualizada sobre la trata de seres humanos⁷.

15. La OMI ha venido constituyendo, desde 2000, una base de datos mundial sobre la trata de personas como instrumento único para facilitar la organización de la ayuda, el retorno voluntario y las actividades de reintegración de las víctimas de la trata, y fortalecer la capacidad de investigación y la comprensión de las causas, procesos, tendencias y consecuencias de la trata. La OMI publicará en breve varios informes que forman parte de la Thematic Research Series (Serie de investigaciones temáticas) de la base de datos. La serie, que recurre a datos no personales que están en el sistema, se ocupará específicamente de las cuestiones relativas a los menores que recaen en la trata, la trata de varones y los traficantes y la delincuencia organizada.

⁷ http://www.unicri.it/wwd/trafficking/legal_framework/index.php,
<http://www.unicri.it/wwd/trafficking/irisem/index.php>,
<http://www.unicri.it/wwd/trafficking/bibliography/index.php>.

16. La Universidad de las Naciones Unidas inició una investigación para entender mejor el contexto social, económico y político de la trata de personas y contribuir al examen de la política y estrategia de lucha contra la trata. El proyecto incluía una misión a Phnom Penh para iniciar conversaciones con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG que luchan contra la trata. A raíz del proyecto, en 2008 se publicó un libro titulado *Trafficking in Humans: Social, Cultural and Political Dimensions* (La trata de personas: dimensiones sociales, culturales y políticas)⁸.

17. El UNICEF administra una base de datos mundial, con datos reunidos por la Encuesta agrupada de indicadores múltiples⁹ sobre cuestiones que pueden cuantificarse mediante encuestas de hogares, por ejemplo la inscripción de nacimientos, el trabajo infantil, el matrimonio de menores, la discapacidad infantil y la disciplina infantil. Todavía no se dispone de datos mundiales sobre la trata de niños y el UNICEF trabaja con sus asociados para elaborar una metodología e indicadores en este ámbito. El Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF alberga el sitio web Child Trafficking Research Hub¹⁰, que se dedica a reunir datos, transferir conocimientos y elaborar metodologías relacionadas con la investigación de la trata de niños. Otras publicaciones recientes son una *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*¹¹ (Guía de referencia sobre la protección de los derechos de los niños víctimas de la trata en Europa), y un informe titulado *South Asia in Action: Preventing and Responding to Child Trafficking*¹² (Asia meridional en acción: prevenir la trata de niños y actuar en consecuencia). El UNICEF también ha elaborado las *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*¹³ (Directrices sobre la protección de los niños víctimas de la trata). Este instrumento técnico sirve de plataforma normativa y práctica, y presta asistencia a los gobiernos, organizaciones internacionales, ONG y otros proveedores de servicio en la protección de los niños víctimas de la trata.

18. La OIT publica informes mundiales sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil donde figuran ejemplos de buenas prácticas en la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, el Marco multilateral sobre la migración de mano de obra, que los Estados miembros habían pedido en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004, comprende principios y ejemplos de buenas prácticas sobre la protección de los trabajadores migrantes contra las prácticas abusivas, en particular el trabajo forzoso y la trata. El informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la realización en 2007 del Estudio general relativo al Convenio N° 29

⁸ Véase <http://www.unu.edu/unupress/2008/traffickingInHumans.html>.

⁹ Véase www.childinfo.org.

¹⁰ <http://www.childtrafficking.org/>.

¹¹ Disponible en http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf.

¹² Disponible en http://www.unicef.org/infobycountry/files/IRC_CT_Asia_Summary_FINAL4.pdf.

¹³ Disponible en www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/UNICEF_Guidelines_on_the_Protection_of_Child_Victims_of_Trafficking.pdf.

sobre el trabajo forzoso, de 1930, y el Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957¹⁴ reviste particular importancia al examinar los efectos de los mecanismos de supervisión de la OIT en la lucha contra la trata de personas. En su Estudio el Comité se remitió a la constante labor que lleva a cabo desde 2001 para pedir a la Conferencia Internacional del Trabajo que preste atención al problema de la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso. La supervisión periódica de los convenios de la OIT ratificados sobre el trabajo infantil (en particular, el Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, de 1999) ha planteado las cuestiones de la trata de niños para la explotación laboral y sexual en varios países.

19. Varias entidades de las Naciones Unidas elaboran o han elaborado directrices, que sirvan de plataforma para la formulación de normas y prácticas relacionadas con la lucha contra la trata de personas. La OMS colabora con la OMI en la elaboración de directrices para los asistentes sanitarios sobre la trata de personas, con el fin de ofrecerles asesoramiento práctico, no clínico, para que comprendan el fenómeno, consideren algunos de los problemas de salud conexos y estudien los criterios seguros y adecuados para prestar atención sanitaria a las víctimas de la trata. El primer proyecto de directrices sanitarias, redactado por los expertos en salud y trata de personas, debía darse a conocer a fines de 2008. Está previsto ensayar las directrices en distintos países, lo que culminará en un conjunto final de directrices en 2010.

20. Bajo los auspicios de UN.GIFT se iniciaron varias actividades normativas y de investigación, organizadas por iniciativa de grupos de expertos en las que cada organización participante se comprometió a colaborar. Por ejemplo, durante el Foro de Viena, se dedicó una sesión especial sobre la cuantificación de la trata de personas a examinar las deficiencias de información y la escasez de los datos sobre delitos y justicia penal. El material producido por los grupos de expertos proporcionará instrumentos de apoyo para actividades como la evaluación de necesidades, la creación de capacidad, la reunión de datos, el apoyo y la protección a las víctimas¹⁵. Por ejemplo, en enero de 2008, la OMI celebró un debate de expertos sobre la elaboración de nuevos criterios para el estudio de la trata de personas, en el que participaron 20 destacados investigadores de todo el mundo.

3. Medidas de prevención

21. Las entidades de las Naciones Unidas siguen examinando y apoyando las medidas preventivas, en particular la sensibilización y la movilización.

22. El UNICRI ha llevado a cabo campañas de información intensivas sobre la trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual, con objeto de sensibilizar a las víctimas potenciales, los dirigentes políticos y religiosos, las instituciones públicas y el público en general, además de informar sobre los servicios a los que las víctimas pueden recurrir. Cabe citar a título de ejemplo

¹⁴ Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_089199.pdf.

¹⁵ Véase más información sobre la Iniciativa de los grupos de expertos en <http://www.ungift.org/ungift/en/initiatives/expert-groups.html>.

los espacios publicitarios en televisión y radio, las campañas de mercados, las vallas publicitarias móviles, las visitas a escuelas y las mesas redondas multidisciplinarias.

23. En octubre de 2008 la UNODC publicó y actualizó una guía práctica para la lucha contra la trata de personas. Se compone de 123 elementos que ofrecen orientación, recursos recomendados y prácticas prometedoras para los responsables políticos, los agentes del orden, los magistrados, los fiscales, los proveedores de servicios para las víctimas y la sociedad civil que colaboren en la prevención de la trata, la protección y asistencia a las víctimas¹⁶.

24. La OIT pidió que se creara una alianza empresarial contra el trabajo forzoso, que está empezando a tomar forma. En 2008, tras una serie de talleres celebrados con dirigentes empresariales de todo el mundo, se publicaron unos instrumentos de orientación para los empleadores. En el plano nacional, la OIT inició programas conjuntos de prevención con organizaciones de empleadores o cámaras de comercio, por ejemplo en el Brasil, China, Jordania, Rusia y Viet Nam, y ha fomentado la participación activa de las federaciones sindicales nacionales y mundiales en la prevención y determinación de las prácticas del trabajo forzoso, en particular la trata de personas. En lo que respecta a la lucha contra la trata de niños, la OIT ha puesto en práctica varias iniciativas nacionales y regionales en colaboración con los gobiernos, los trabajadores y los empleados¹⁷.

4. Creación de capacidad

25. Se han adoptado medidas de creación de capacidad en el ámbito de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, para distintos interesados, en particular los interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil, en los planos nacional y local. La UNODC, en virtud de su mandato de ayuda a los Estados miembros para la aplicación de los Protocolos de Palermo, sigue prestando asistencia técnica en la esfera de la trata de personas en todas las regiones. En los dos últimos años, la UNODC ha puesto en práctica 26 proyectos en todo el mundo. En febrero de 2008 el UNICRI empezó a aplicar un programa sobre el tráfico de mujeres y adolescentes desde Nigeria hasta Italia, que comprende la creación de capacidad y la formación en Nigeria, junto con actividades de sensibilización y de promoción de la mujer. El proyecto también tiene por objeto ampliar el acceso de las víctimas reales y potenciales de la trata a las microfinanzas, a fin de que puedan desarrollar actividades viables de generación de ingresos.

26. La OMI ha realizado actividades en relación con proyectos sobre la trata de personas en los ministerios de justicia, interior, desarrollo y bienestar social, salud y educación, así como con una variedad de interlocutores de la sociedad civil. La OMI, en el desempeño de su labor, colabora con otras instituciones, como las sociedades de la Media Luna Roja y la Cruz Roja y las instituciones religiosas, que participan en la ejecución de los proyectos de lucha contra la trata.

¹⁶ Disponible en http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf.

¹⁷ Véase "Child trafficking: the ILO's response through IPEC", ILO, 2007, disponible en <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=6484>.

27. El UNICEF concentra sus esfuerzos en el apoyo a los gobiernos para crear y fortalecer los sistemas nacionales de protección de la infancia, que se componen de un conjunto de leyes, políticas y reglamentaciones, y los servicios necesarios en todos los sectores sociales, en particular el bienestar social, la educación, la salud, la seguridad y la justicia. A nivel de prevención, se proponen, entre otros fines, apoyar y apuntalar a las familias para reducir la exclusión social y para disminuir el riesgo de separación, violencia y explotación. El UNICEF apoyó la formación de jueces, fiscales, policías, funcionarios de inmigración y asistentes sociales en materia de derechos del niño y medidas de protección para los niños víctimas de la trata en Serbia, Montenegro y Angola.

28. El UNICEF, conjuntamente con la Organización Mundial del Turismo y la ECPAT, apoya el Código internacional de conducta para la protección de los niños frente a la explotación sexual en los viajes y el turismo, proyecto que tiene por fin involucrar al sector privado y al sector turístico en la lucha activa contra la explotación de niños en el turismo sexual y la trata de niños.

29. La OIT se ocupa de asistir a varios países en la elaboración de estadísticas nacionales sobre la trata, para lo que colabora estrechamente con las oficinas nacionales de estadística. Se basa en instrumentos ya existentes, como las encuestas sobre la mano de obra nacional para velar por la sostenibilidad.

30. UN.GIFT también apoya el fomento de la capacidad de los actores estatales y no estatales mediante la elaboración de instrumentos de desarrollo de la capacidad. Uno de estos instrumentos es el "Botiquín de primeros auxilios de las fuerzas del orden" que examinaron los expertos en una reunión celebrada en mayo de 2008. La OIT y el UNICEF han redactado un manual de capacitación para luchar contra la trata de niños. Bajo la égida de UN.GIFT, la oficina de la UNODC en la India colabora con la Pacific Asia Travel Association (PATA) (Asociación de viajes del Pacífico asiático) para facilitar la elaboración de un código de conducta para un turismo limpio y honorable.

31. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas también han participado en las actividades de lucha contra la trata. Así, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) está estudiando el proyecto de ley de la infancia de Liberia, con el fin de examinar todas las lagunas de la legislación actual que permiten la adopción fraudulenta de niños fuera de Liberia. La UNMIL también contribuye a la formulación de una política de bienestar social para Liberia que sirva de marco político a la reglamentación de las adopciones y la circulación de niños dentro y fuera de Liberia. La UNMIL realizó una evaluación subregional de la labor llevada a cabo para prevenir y combatir la trata de personas en África occidental.

5. Apoyo a la elaboración de leyes

32. Las entidades de las Naciones Unidas han colaborado con las autoridades nacionales a fin de mejorar las leyes destinadas a combatir la trata de personas, especialmente mujeres y niñas. Así, la UNODC ha formulado una ley modelo para la trata de personas que establece un conjunto global de disposiciones en las que se abordan todas las cuestiones pertinentes y que tiene la suficiente flexibilidad para responder a las necesidades especiales de los diversos ordenamientos jurídicos. La UNODC ha elaborado módulos de capacitación avanzada para luchar contra la

trata que abarcan todos los aspectos del delito e integran el aspecto de los derechos humanos y que se darán a conocer en 2009¹⁸.

33. En mayo de 2008 la División para el Adelanto de la Mujer, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, organizó en Viena en colaboración con la UNODC, una reunión de expertos sobre las buenas prácticas en la legislación relativa a la violencia contra la mujer. Se presentó un documento técnico sobre los enfoques jurídicos de la trata como forma de violencia contra la mujer y sus repercusiones en una estrategia más amplia de la legislación sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. En la reunión se aprobó un marco que contiene recomendaciones sobre lo que debe incluirse en la legislación sobre la violencia contra la mujer en relación con su aplicación y supervisión, prevención, protección, apoyo y asistencia a las víctimas, investigación y procedimientos judiciales, entre otras cosas¹⁹.

34. Se ha traducido el manual para parlamentarios *Contra la trata de niños, niñas y adolescentes*, obra del UNICEF y la UIP, y los legisladores de todo el mundo lo utilizan extensamente.

35. En el contexto de su mandato de prestar asistencia técnica sobre proyectos de legislación, la OIT ha formulado observaciones sobre varios proyectos de leyes de migración, incluidas las disposiciones sobre la trata, por ejemplo de Albania, los Estados Unidos de América, el Líbano, Maldivas, Mauritania, la República Árabe Siria, la República de Moldova, Timor-Leste y Ucrania.

6. Servicios para las víctimas de la trata

36. Las entidades de las Naciones Unidas siguen prestando apoyo a los distintos interesados para mejorar los servicios a las víctimas de la trata de personas.

37. El UNICEF se ocupa de fortalecer el entorno protector de la infancia, mejorar la salud, la educación y el bienestar de los niños. Los servicios para todos los niños, en particular las víctimas de la trata, comprenden mecanismos de remisión, albergues, asesoramiento, atención de salud, tutela, acceso a la educación y asesoramiento jurídico. El UNICEF también imparte capacitación a las ONG locales que tienen albergues para mujeres víctimas de la trata y servicios de atención telefónica de urgencia para las víctimas.

38. La OIM en los últimos diez años ha ofrecido protección específica y asistencia directa a 15.000 personas víctimas de la trata y la explotación. Su objetivo primordial es prevenir la trata de seres humanos y proteger a sus víctimas, a la vez que les ofrece opciones de integración seguras y sostenibles, o el retorno voluntario y la reintegración. Aunque la mayoría de las personas a las que la OIM ha ofrecido protección eran mujeres víctimas de la trata con fines de

¹⁸ En <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html> pueden consultarse otras publicaciones de la UNODC.

¹⁹ La información sobre la reunión del grupo de expertos, incluso las ponencias presentadas y el informe final de la reunión, está disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm.

explotación sexual (8.326 casos de un total de 12.681 desde 2000 a 2007), la proporción de hombres a los que la OIM y sus asociados prestaron asistencia es cada vez mayor; en 2007 hubo 355 hombres víctimas de la trata, frente a 19 en 2001. En el mismo período, la organización también aumentó su apoyo a las personas objeto de explotación laboral, que pasaron de 58 en 2001 a 602 en 2007.

39. La OIT aplica proyectos de cooperación técnica para prevenir la trata (en particular la trata de niños) en unos 40 Estados miembros. Muchos de estos proyectos comprenden elementos de rehabilitación de las víctimas por medio de la capacitación técnica, la educación, la orientación psicosocial, los servicios de empleo, microfinanzas y otras medidas destinadas a mejorar las condiciones de las víctimas.

40. En el marco de su programa sobre la trata de mujeres y adolescentes, el UNICRI se propone ampliar el acceso de las víctimas reales y potenciales de la trata a las microfinanzas, a fin de que puedan desarrollar actividades viables de generación de ingresos.

41. En 2008 la UNODC celebró una reunión de orientación para las ONG colaboradoras sobre la creación de alianzas empresariales, insistiendo en la rehabilitación de las víctimas de la trata y los programas de prevención a nivel comunitario.

42. UN.GIFT ha colaborado con Bharatiya Kisan Sangh, ONG de la India que actúa en Jharkhand, para velar por que las víctimas de la trata disfruten de las debidas garantías procesales. En mayo de 2008 la organización facilitó la celebración de audiencias públicas con representantes de la Comisión Nacional de la Mujer y otros altos dignatarios del Gobierno. A raíz de estas audiencias, la administración local se ha ocupado y ha admitido a trámite más de 300 casos.

7. Intensificación de la lucha contra la trata de personas: retos, experiencia adquirida y forma de avanzar

43. Como revelan las actividades de los órganos de las Naciones Unidas, para que la lucha contra la trata de personas tenga éxito es fundamental seguir un planteamiento integrado. La trata de personas no se erradicará sin una voluntad política y sin el compromiso al más alto nivel de hacer de ella una labor prioritaria en los planos local, nacional, regional e internacional.

44. Como precisaba la OIT, las actividades de coordinación, como UN.GIFT, han permitido distribuir información y definir las ventajas comparativas de las organizaciones miembros en la lucha contra la trata de personas. Han servido también para conseguir la sensibilización global e influir parcialmente en la elaboración de una política en conferencias de alto nivel y declaraciones conjuntas. Estos esfuerzos se podían intensificar a través de una secretaría independiente y bien financiada que preparara las bases de la cooperación interinstitucional. La colaboración interinstitucional cobra su máxima efectividad cuando los organismos trabajan en función de su capacidad respectiva, se complementan y se añaden valor recíprocamente. La elaboración (y aplicación) de planes de acción nacional sobre una gama de materias relacionadas, como el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la trata, es un sector en el que la coordinación interinstitucional puede contribuir a una utilización más eficaz de los recursos.

45. Al promover un planteamiento de la lucha contra la trata basado en los derechos humanos, el ACNUDH propugna situar a los derechos humanos en el centro de toda estrategia viable contra la trata, basada en los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, como plataforma que proporcione un marco general para combatir la trata desde la perspectiva de los derechos humanos.

46. El UNICEF ha insistido en la necesidad de crear un entorno protector, en el que los niños no sean víctimas de la violencia, la explotación y la separación innecesaria de su familia y en el que las leyes, servicios, conductas y prácticas minimicen la vulnerabilidad del niño, contemplen los factores conocidos de riesgo y refuercen la resistencia personal del niño. Es importante que las actividades y la prestación de servicios para impedir la trata beneficien a todos los niños que puedan ser vulnerables al abuso y a la explotación, incluida la trata.

47. Una perceptible tendencia advertida en los últimos años ha sido el notable incremento de la identificación de varones víctimas de la trata, así como de personas objeto de trata para la explotación laboral, incluida la trata de mujeres para el servicio doméstico. En debates organizados por la OIM se ha hablado también de cómo el aumento del número de canales de migración legales y seguros puede disminuir la incidencia de la trata y de cómo una mayor protección de todos los migrantes puede mejorar la tasa de identificación de quienes han sido víctimas de la trata.

48. Como ha señalado el PNUMA la degradación medioambiental se está convirtiendo en una causa importante de las migraciones, tanto internas como transfronterizas, debido a su efecto devastador, especialmente en los medios de vida de las comunidades más pobres, lo cual contribuye a su vulnerabilidad a la trata de personas. Sería importante incluir las consideraciones ambientales en los debates sobre las causas profundas de la trata de personas.

49. La protección de los derechos laborales fundamentales es una importante salvaguardia contra la trata. Esta protección requiere una administración laboral fuerte, el diálogo social y la cooperación con otras partes interesadas. La asistencia técnica prestada por la OIT a Estados miembros documenta ejemplos de buenas prácticas a este respecto.

50. La lucha contra la trata desde la perspectiva de los derechos humanos requiere una justicia penal efectiva que responda a la trata cuando los perpetradores sean responsables, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las víctimas en todas las etapas de la aplicación de la ley. La UNODC subraya que la aplicación efectiva de la ley depende de la participación de la sociedad en todos los niveles, desde las comunidades locales y las ONG hasta los funcionarios de migraciones y los fiscales.

II. ACTIVIDADES DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

51. El ACNUDH ha continuado su labor sobre la trata de personas formulando y promoviendo un planteamiento desde la perspectiva de los derechos humanos de todos los aspectos de la lucha contra la trata por todas las partes interesadas.

52. El ACNUDH interviene en diversas actividades relacionadas con la trata de personas a nivel nacional. Así, en 2008 expuso sus comentarios al Gobierno de Panamá sobre su proyecto de legislación y procedimientos en materia de migración, que se ocupaba también de la trata de personas. Las observaciones fueron presentadas conjuntamente con la OIM, el UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

53. En Nepal se celebraron dos consultas con funcionarios de los gobiernos nacional y locales sobre los aspectos legales y políticos de la lucha contra la trata, y en diciembre de 2006 se organizó un curso de formación para representantes del Gobierno y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El apoyo y la colaboración con la oficina del Relator Nacional en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal en un proyecto de investigación sobre la vulnerabilidad de la mujer, la trata y los derechos humanos en Nepal occidental, iniciado en 2007, concluirá en 2009.

54. El ACNUDH ha participado en la elaboración de proyectos para combatir la trata de personas en Tailandia, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas. Ha colaborado con la OIT en un proyecto mixto sobre la trata y con el Ministerio de Trabajo del Líbano en el desarrollo de un contrato modelo para trabajadores migrantes, destinado a prevenir la trata.

55. En 2008, en colaboración con miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y con la sociedad civil, el ACNUDH colaboró con el Gobierno de la República de Moldova en el fortalecimiento de las leyes contra la trata y en la creación de capacidad de la sociedad civil en su lucha contra la trata.

56. El Centro para los Derechos Humanos y la Democracia en África Central participó en la preparación de un manual de referencia para el enjuiciamiento de los traficantes de personas en el Camerún, organizada por la American Bar Association (ABA), que se utilizó por primera vez en septiembre de 2008 para la formación de instructores de la policía sobre este tema. En octubre de 2008 el Centro organizó en colaboración con la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC) en Libreville (Gabón) una consulta sobre la trata de niños en África central, en la que participaron 25 expertos.

57. El ACNUDH es miembro del Comité de Dirección de UN.GIFT y participó en el Foro de Viena, en particular en el seminario sobre prevención proactiva, donde se discutieron los mensajes apropiados y los medios innovadores, la prevención de la demanda y la medición del

éxito. El ACNUDH participa en el grupo interinstitucional para la violencia contra los niños, que pretende intensificar la cooperación entre los diferentes participantes, en particular sobre la trata. El ACNUDH participa también en el Alliance Expert Coordination Team de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, cuyo objetivo es promover los derechos humanos de las víctimas de la trata y los migrantes a través de la investigación y la promoción.

58. El 2 de junio de 2008 el ACNUDH copatrocinó y participó en el seminario sobre el tema "Lucha contra la trata de personas: asociaciones para la protección y la creación de capacidad", organizado principalmente a intención de representantes de los Estados Miembros en Nueva York, con la participación de funcionarios de las Naciones Unidas y representantes de la sociedad civil y el sector privado. El seminario fue inaugurado por el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos, que subrayó la necesidad de que todos los interesados luchan contra la trata desde la perspectiva de los derechos humanos.

59. En octubre de 2008 el ACNUDH organizó juntamente con el Gobierno de México un seminario internacional sobre la protección de los derechos del niño en el contexto de las migraciones, en el que se prestó especial atención a la protección de los niños migrantes no acompañados y al peligro que corren de convertirse en víctimas de la trata.

60. El ACNUDH prestó su asistencia al experto independiente en la preparación del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños que contemplaba, entre otras cosas, la trata de niños. El ACNUDH ha elaborado una estrategia de seguimiento del estudio, que proporciona una plataforma de acción y pretende integrar sus recomendaciones en todas las actividades del ACNUDH. El ACNUDH organizó tres consultas de expertos con el Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF sobre las metodologías de investigación de la trata.

61. El ACNUDH participó en el III Congreso Mundial de Enfrentamiento de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, celebrado en el Brasil en noviembre de 2008. En un seminario sobre los derechos humanos y la lucha contra la trata de niños, organizado por el ACNUDH, intervinieron como panelistas la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, el Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, representantes de la OIM, el UNICEF, la OIT, la UNODC, el Director de la Fundación Ricky Martin y el Fundador del Proyecto Uere, ONG con sede en Río que trabaja para educar y capacitar a los niños pobres de la comunidad.

62. Ha habido amplios debates sobre la forma de perseguir judicialmente la explotación laboral resultante de la trata, sobre si con ello se reduciría la demanda y sobre si es apropiado o eficaz recurrir para ello a la justicia penal internacional. El ACNUDH ha preparado un documento en el que se analiza la jurisprudencia internacional a fin de proporcionar orientación sobre la forma de abordar la persecución judicial de los clientes de los servicios de las víctimas de la explotación sexual.

B. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

1. Órganos de tratados de derechos humanos

63. Los órganos de tratados plantean regularmente cuestiones de trata y otras cuestiones conexas en el examen de los informes que presentan los Estados partes. Los órganos de tratados han expresado su preocupación por la persistencia de la trata, pese a la adopción por los Estados de leyes, planes de acción nacional y otras medidas.

64. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado en repetidas ocasiones que la trata constituye una potencial violación de los artículos 3, 8, 24 y 26 del Pacto. El Comité ha reconocido el peligro de que las medidas contra la trata influyan de manera adversa en los derechos y libertades de las víctimas. El Comité ha determinado que el aumento de la vulnerabilidad a la trata relacionado con la discriminación y la violencia contra la mujer se puede combatir a través de una serie de medidas prácticas²⁰.

65. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer prohíbe expresamente la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer (art. 6). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha ocupado del tema de la demanda como incentivo de la trata y de la explotación correspondiente y de la necesidad de sensibilizar a la opinión pública sobre el carácter ilegal y explotador de la trata de personas. El Comité ha expresado su preocupación por la práctica de condicionar la concesión de permisos de residencia a la voluntad de la víctima de cooperar con las autoridades²¹.

66. El Comité contra la Tortura ha precisado la importancia de prestar asistencia a las víctimas de la trata de personas sobre la única base de sus necesidades, independientemente de su colaboración con los investigadores²².

67. La Convención sobre los Derechos del Niño prohíbe la trata de niños, la explotación sexual del niño y su explotación laboral o trabajo forzoso (art. 35). El preámbulo del Protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, expresa su grave preocupación "por la importante y creciente trata internacional de menores a los fines de la venta de niños, su prostitución y su utilización en la pornografía". El Comité de los Derechos del Niño se ha ocupado del tema de la demanda en su respuesta global a la trata y a la consiguiente explotación²³. El Comité se ocupó también del tema de los menores no acompañados y separados de su familia, señalando en su Observación general N° 6 que "uno de los muchos

²⁰ Véanse, por ejemplo, CCPR/CO/84/SVN, párr. 11, CCPR/CO/84/THA, párrs. 20 y 21, CCPR/CO/82/ALB, párr. 15.

²¹ Véase por ejemplo, CEDAW/C/FRA/CO/6, párrs. 30 y 31, CEDAW/C/MEX/CO/6, párrs. 24 y 25.

²² Véase por ejemplo, CAT/C/AUS/CO/3, párr. 32.

²³ Véase por ejemplo CRC/C/KEN/CO/2, párrs. 65 y 66.

peligros que amenazan a los menores no acompañados o separados de su familia es "la trata, sea por primera vez o recayendo en ella"²⁴.

2. Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

68. En su 16º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar un Relator Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños²⁵. En su primer informe temático a la Comisión, la Relatora se centró en la definición de la trata y en lo que representa para los derechos humanos²⁶. En su segundo informe temático se incluía un estudio sobre la relación entre la trata y la demanda en el mercado del sexo y se formulaban a los gobiernos recomendaciones basadas en los derechos humanos²⁷. El informe al cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos contenía un estudio de los matrimonios forzados en el contexto de la trata de personas²⁸. La Relatora recomendó a los Estados que promulgaran leyes que impidieran la trata e incluso medidas que desalentaran la demanda y que tipificaran como delito y persiguieran la trata de personas y prestaran asistencia y protección a las víctimas.

69. En su 17º período de sesiones celebrado en marzo de 2008 el Consejo de Derechos Humanos amplió el mandato del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía a fin de que trabajara en estrecha coordinación, entre otros, con el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, teniendo presente que sus mandatos se complementan entre sí²⁹. Tanto el Relator anterior como el Relator actual sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía se han ocupado de la trata en sus informes geográficos³⁰ y temáticos³¹. En su primer informe anual al Consejo de Derechos Humanos presentado en septiembre de 2008, la actual Relatora Especial señala ciertos problemas de definición relativos a su mandato, y en particular que la noción de "venta de niños" se puede entender en un sentido estricto o interpretar de forma más amplia, de modo que abarque la "trata de niños"³². La Relatora Especial añadía que la

²⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 52.

²⁵ Decisión 2004/110.

²⁶ E/CN.4/2005/71.

²⁷ E/CN.4/2006/62.

²⁸ A/HRC/4/23.

²⁹ Resolución 7/13.

³⁰ E/CN.4/2005/78/Add.2, E/CN.4/2006/67/Add.2, E/CN.4/2006/67/Add.3, A/HRC/4/31/Add.2, A/HRC/7/8/Add.2.

³¹ A/HRC/9/21 y E/CN.4/2006/67.

³² A/HRC/9/21, párr. 16

perspectiva nacional y regional constituirá una prioridad en sus visitas a los países, visitas que efectuará en coordinación o junto con otros titulares de mandatos y procedimientos especiales.

70. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias se ocupó de la trata de personas, en particular mujeres y niñas, en sus informes temáticos a los períodos de sesiones 61º y 62º de la Comisión de Derechos Humanos³³. En el informe que presentó al cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre las intersecciones de la cultura y la violencia contra la mujer³⁴, la Relatora Especial subrayó que los casos de matrimonios forzados deberían ser considerados como trata de personas. En su informe más reciente presentó indicadores de la violencia contra la mujer, entre los que se incluían los referentes a la trata³⁵.

71. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes se ocupa regularmente de la trata de personas cuando informa sobre las migraciones transfronterizas. Envía comunicaciones a los gobiernos, frecuentemente junto con la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y el Relator Especial sobre la trata de personas. El Relator Especial dedicó una sección de su último informe de febrero de 2008 sobre la criminalización de la migración irregular a la trata³⁶, subrayando la distinción entre tráfico ilícito y trata de personas.

72. En su resolución 6/14 el Consejo de Derechos Humanos estableció un mandato especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Se trata de un nuevo mandato que sustituye al del Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud. El titular del mandato se centrará en las causas y consecuencias del trabajo forzoso y en el modo en que afecta a los hombres, las mujeres y los niños. Se ocupará de modo particular del trabajo doméstico y el trabajo infantil desde el punto de vista de la explotación económica de los niños³⁷.

3. El Consejo de Derechos Humanos y el examen periódico universal

73. En su séptimo período de sesiones el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 7/29 sobre los derechos del niño, en la que exhortaba a los Estados partes a que adoptaran todas las medidas necesarias para eliminar y penalizar la trata de niños y a que intensificaran la cooperación a fin de prevenir y dismantelar las redes de traficantes de niños y satisfacer las necesidades de las víctimas.

74. En su noveno período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 9/5 sobre los derechos humanos de los migrantes, en la que alentaba a los Estados a que promulgaran leyes nacionales y siguieran adoptando medidas efectivas para combatir y

³³ E/CN.4/2005/72 y E/CN.4/2006/61.

³⁴ A/HRC/4/34.

³⁵ A/HRC/7/6.

³⁶ A/HRC/7/12.

³⁷ A/HRC/9/20, resumen.

perseguir judicialmente la trata internacional y la introducción ilegal de migrantes y proteger y asistir a las víctimas.

75. El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, que celebró su primer período de sesiones en abril de 2008 y su segundo período de sesiones en mayo de 2008, discutió el problema de la trata de mujeres y niñas y formuló recomendaciones para hacer frente al fenómeno en 22 de los 32 países que consideró.

III. DIRECTRICES Y PRINCIPIOS RECOMENDADOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA TRATA DE PERSONAS

76. Desde que por primera vez se ocupó del tema de la trata, el ACNUDH se ha esforzado por promover y apoyar la lucha contra la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos. El ACNUDH se ha centrado en la elaboración de una serie de instrumentos que puedan utilizar los Estados, las organizaciones intergubernamentales, los órganos de derechos humanos, las ONG y los individuos para promover el objetivo de impedir la trata y proteger los derechos de las víctimas. Las bases de esta labor han sido los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas³⁸, preparados en 2002 por el ACNUDH en consulta con órganos de las Naciones Unidas y expertos internacionales. Este instrumento se reforzará con la próxima aparición de un detenido comentario sobre los principios y una guía para su aplicación. Los Principios y Directrices propugnan explícitamente un planteamiento de la trata desde la perspectiva de los derechos humanos, es decir, basado en las normas del derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos y orientado operativamente a promover y proteger los derechos humanos. Un planteamiento de esta índole requiere el análisis de la forma en que surgen las violaciones de los derechos humanos en todo el ciclo de la trata, y de las obligaciones que las normas internacionales de derechos humanos imponen a los Estados. Pretende identificar y poner remedio a las prácticas discriminatorias y a la distribución injusta de poder que subyacen en la trata, mantienen la impunidad de los traficantes y niegan justicia a las víctimas.

A. Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas

77. En julio de 2002 el Alto Comisionado para los Derechos Humanos transmitió un conjunto de Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas al Consejo Económico y Social. En el informe que acompañaba a ese documento la Alta Comisionada explicó que la elaboración de los Principios y Directrices era la respuesta de su Oficina a la evidente necesidad de orientaciones prácticas, basadas en el derecho humanitario, sobre la cuestión de la trata. La Alta Comisionada señaló que el ACNUDH había aprobado los Principios y Directrices como marco y punto de referencia para su propia labor sobre el tema y alentó a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales a que los aplicaran en sus

³⁸ E/2002/68/Add.1.

actividades dirigidas a impedir la trata de personas y proteger los derechos de quienes son objeto de la misma³⁹.

78. Los Principios y Directrices son el resultado de amplias consultas oficiosas en las que participaron expertos a título individual junto con representantes de los organismos y programas de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales que se ocupan del tema. Su objeto es promover y facilitar la integración de una perspectiva de los derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones contra la trata de personas.

79. Como su título indica, los Principios y Directrices se dividen en dos partes. La primera parte contiene 17 principios que, tomados en su conjunto, tratan de proporcionar una sólida base para el desarrollo, la aplicación y la evaluación de una respuesta a la trata basada en los derechos. Los principios se han diseñado también como lista de referencia que servirá para evaluar las leyes, políticas e intervenciones.

80. Los principios se han agrupado bajo cuatro epígrafes. La primacía de los derechos humanos, la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia, y la penalización, sanción y reparación. Los principios incluidos bajo el primer epígrafe son aplicables a la intervención en todas las etapas del ciclo de la trata: la captación, el transporte y la sumisión a la explotación. Los principios incluidos en los tres epígrafes siguientes definen el objeto y los parámetros de la intervención en las diferentes fases del ciclo de la trata: medidas preventivas antes de que una persona sea víctima de la trata; medidas de protección y asistencia a las personas que ya son víctimas de la trata, y actuaciones penales y civiles contra los traficantes.

81. La segunda parte del documento contiene un conjunto de 11 directrices, la mayoría de las cuales se remiten y amplían uno o varios principios. A diferencia de los principios, las directrices pretenden proporcionar una orientación práctica a los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las ONG y otros interesados sobre las medidas que se pueden adoptar para que los principios fundamentales se traduzcan en respuestas efectivas y realistas.

82. Los Principios y Directrices establecen un marco para las buenas prácticas y, al utilizar normas jurídicas internacionalmente aceptadas, proporcionan una orientación más específica y detallada a los Estados en el ámbito de la legislación, la respuesta de la justicia penal, la detención de las víctimas y su protección y apoyo.

B. Utilización de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos por organismos de las Naciones Unidas y otras instancias

83. Desde 2002 los Principios y Directrices se han citado en numerosos documentos de política y textos interpretativos, entre los que figuran particularmente la Guía legislativa sobre la Convención contra la Delincuencia Organizada y los Protocolos a la misma (UNODC) y el comentario sobre las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas (Consejo de Europa)⁴⁰. Resoluciones adoptadas por diversos órganos europeos

³⁹ E/2002/68, párr. 62.

⁴⁰ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, Council of Europe Treaty Series N° 197, 16 de mayo de 2005, que entró en vigor el 1° de febrero de 2008. Hasta

y la Organización de los Estados Americanos han recomendado que se utilicen los Principios y Directrices en la integración de los derechos humanos como marco normativo de la lucha contra la trata. Los Principios y Directrices gozan de un amplio apoyo y de una aplicación general por parte de los organismos de las Naciones Unidas más relacionados con el tema, como la División para el Adelanto de la Mujer, el UNICEF, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Proyecto Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas en la Subregión del Mekong, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICRI⁴¹, la UNODC y la OIT⁴². La Relatora Especial sobre la trata de personas ha adoptado los Principios y Directrices, como base y marco de su labor y los ha utilizado para el examen y evaluación de situaciones específicas a nivel de los países y para evaluar la efectividad de las estrategias nacionales y regionales de lucha contra la trata. Organizaciones internacionales como la Unión Interparlamentaria y la OIM, y ONG como Amnistía Internacional, Liga contra la Esclavitud, Human Rights Watch, la ECPAT, Médicos en Pro de los Derechos Humanos, Save the Children y la Alianza Mundial contra la trata de mujeres se han remitido a los Principios y Directrices en sus trabajos de investigación y promoción.

C. Comentarios a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas

84. Se han recibido numerosas peticiones de que se proporcione orientación adicional sobre los Principios y Directrices recomendados a las organizaciones internacionales, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otras personas interesadas en los programas de lucha contra la trata. En 2008 el ACNUDH elaboró a título de respuesta un comentario detallado a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. El comentario tiene la finalidad de proporcionar un análisis global desde el punto de vista jurídico y político de todos los aspectos de los principios y directrices, lo que permitiría facilitar su aplicación como instrumento para la preparación y aplicación de respuestas a la trata plenamente informadas por la política y el derecho internacional.

85. El comentario utiliza la labor de los mecanismos internacionales de derechos humanos y de los Estados y organismos internacionales y aplica el planteamiento basado en los derechos humanos defendido por los Principios y Directrices. Sin embargo, deja claro que la prioridad de los derechos humanos no invalida otros objetivos o planteamientos. Por ejemplo, sigue siendo

el 17 de noviembre de 2008, 19 Estados habían ratificado el Convenio, que está abierto a la adhesión de todos los Estados, miembros y no miembros del Consejo de Europa.

⁴¹ El UNICRI aplicó los Principios y Directrices en particular en el desarrollo de programas de formación, véase "Trata de personas y operaciones de apoyo a la paz: programa de capacitación antes del despliegue y en el servicio para personal internacional encargado de hacer cumplir la ley".

⁴² La OIT ha aplicado extensamente los Principios y Directrices, véase: Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement (Geneva, ILO, 2005); B. Olateru-Olagbegi and A. Ikpeme, Review of Legislation and Policies in Nigeria on Human Trafficking and Forced Labour (Geneva, ILO, 2006); Combating trafficking in children for labour exploitation: a resource kit for policy makers and practitioners (2008).

necesario que los Estados preparen respuestas rápidas y efectivas de la justicia penal a la trata. No obstante, en cada fase de cada respuesta se debe considerar y analizar el efecto de esa fase y de la respuesta global en los derechos humanos. El objetivo final de las respuestas a la trata debería ser el de evitarla, proteger al individuo de violaciones de sus derechos en relación con la trata y prestarle asistencia cuando esas violaciones no se puedan o no se hayan podido evitar. El comentario se ha preparado de una forma que permita su utilización como instrumento de análisis de los resultados que obtienen las instancias competentes en relación con sus obligaciones legales de evitar y dar respuesta a la trata y a la explotación consiguiente. Un grupo de expertos, procedentes principalmente de organismos de las Naciones Unidas y mecanismos de derechos humanos, examinó la calidad técnica del proyecto. Los resultados de ese examen se están incluyendo actualmente en el documento y se espera que el comentario se haga público en el primer semestre de 2009.

D. Operatividad de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas

86. El ACNUDH considera actualmente la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos, tales como una guía de aplicación práctica, para ayudar a los Estados y a otros interesados a asegurarse de que las respuestas a la trata son efectivas, conformes a las normas internacionales y acordes con las buenas prácticas establecidas e incipientes. Ese instrumento podría también proporcionar una orientación práctica para el examen de los planes de acción nacional contra la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos.

IV. CONCLUSIONES

87. La sola amplitud del problema de la trata desafía prácticamente toda descripción. Son millones las personas que cada año son engañadas, vendidas, forzadas u obligadas de cualquier otro modo a caer en situaciones de explotación de las que no pueden escapar. Son las mercancías de una industria criminal transnacional que genera miles de millones de dólares y opera con una impunidad virtual como consecuencia de la falta de aplicación de la ley, unida en muchos casos a la corrupción y a la complicidad. El número de víctimas potenciales en cada parte del mundo aumenta debido a las desigualdades generalizadas, la falta de oportunidades de empleo, la inseguridad alimentaria y de los medios de vida, la violencia, los conflictos, la discriminación y la pobreza.

88. Los participantes en UN.GIFT han tratado de hacer sonar la alarma y movilizar acciones en contra de la trata de seres humanos a través del Foro de Viena y de una creciente coordinación de actividades entre las entidades de las Naciones Unidas que se dedican a combatir la trata, y se han registrado novedades alentadoras en los planos nacional, regional e internacional. A través de los mecanismos de los derechos humanos de las Naciones Unidas son cada vez más numerosos los Estados Miembros que dan cuenta de progresos y de las medidas adoptadas para combatir la trata desde la perspectiva de los derechos humanos.

89. Sin embargo, los esfuerzos realizados para hacer frente a las consecuencias humanas de la trata distan mucho de haber dado los resultados esperados. Algunas actividades de lucha contra la trata han resultado incluso perjudiciales para las personas a las que se pretendía proteger, pues las víctimas de la trata se convierten a veces en "daños colaterales" en las operaciones de

aplicación de la ley. La creciente atención internacional prestada a la trata de seres humanos en todo el mundo en los últimos años ha permitido reconocer que no será posible contrarrestar efectivamente el comercio mundial de seres humanos sin un compromiso general con los derechos humanos, el desarrollo humano y la seguridad humana, y que los derechos humanos deben situarse en el centro de toda estrategia creíble contra la trata.

90. La trata de personas es una violación de los derechos humanos que sólo se puede superar si todos los actores, dentro y fuera del gobierno, trabajan juntos sobre una base de sólida información acerca del fenómeno y de comprensión de sus causas y consecuencias y de la efectividad de las diversas intervenciones. Se ha mejorado la coordinación en los planos regional e internacional, pero es necesario seguir trabajando para compartir las mejores prácticas y aplicar las mejores estrategias. Se necesita una respuesta verdaderamente integrada al problema en el plano nacional e internacional, e incluso dentro de las Naciones Unidas.
