

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/7

18 de noviembre de 2002

SÓLO ESPAÑOL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Conferencia hemisférica sobre migración internacional:
derechos humanos y trata de personas en las Américas

Santiago de Chile, 20 al 22 de noviembre de 2002

Tema: Trata de personas

Bloque: Trata de personas y derechos humanos

LA TRATA DE PERSONAS Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Este documento fue preparado por Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

02-11-898

Estimados Señores y Señoras,

Es para mi un honor participar en esta Conferencia hemisférica sobre migración como Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes. No quisiera empezar mi presentación sin felicitar a los organizadores de este evento y sin agradecerles a todos ustedes su participación. La migración es un fenómeno internacional cuyos problemas sólo pueden abordarse eficazmente desde un punto de vista multilateral y multidisciplinario. Por ello, los diálogos regionales en los que intervienen tanto representantes de los Estados como de organizaciones internacionales y de la sociedad civil son sumamente importantes.

La trata de personas y los derechos humanos de los migrantes

En el desempeño de mi mandato como Relatora Especial, he recibido desgarradoras informaciones sobre la situación en la que se encuentran las personas víctimas de la trata. Los migrantes, especialmente las mujeres, son especialmente vulnerables a caer en manos de redes criminales de trata de personas. Cansados de las condiciones de vida y de trabajo en sus países de origen, los migrantes son fácilmente engañados por los tratantes, quienes les prometen un futuro más digno y maneras fáciles de ganar dinero en el extranjero. Una vez convencidos, los migrantes son conducidos, generalmente por vías irregulares y sin recibir ningún tipo de información, a países de los cuales desconocen todo, desde el idioma hasta la legislación, pasando por los códigos culturales. En estos países, los derechos de los migrantes son vulnerados por los tratantes —ya sean éstos potentes redes criminales como simple delincuentes— que les fuerzan a trabajar como empleados domésticos en condiciones de esclavitud o a trabajar en la industria del sexo.

Es particularmente preocupante que en algunos países el negocio de la trata de personas quede impune y se vea favorecido por la participación y corrupción de funcionarios públicos. También me preocupa mucho saber que ciertos países otorgan visas especiales a mujeres contratadas en el extranjero para que puedan trabajar como “animadoras” o “artistas” (entertainers). Estos permisos otorgados sin control pueden favorecer también la trata de mujeres para la prostitución. En la lucha contra la trata de personas y en la protección de las víctimas, el apoyo consular es esencial. Por apoyo entiendo visitas a los migrantes privados de su libertad, asistencia legal, acompañamiento en situaciones de accidente o problemas de salud, garantizándoles, entre otras cosas, asistencia médica, etc. Sin embargo, he podido observar que a menudo el personal de las embajadas y de los consulados no dispone de los recursos suficientes para proporcionar ayuda adecuada a sus nacionales.

Las víctimas de la trata se sienten atrapadas entre las amenazas de sus explotadores y su condición irregular en el país de acogida. Esta situación hace que muchas víctimas no puedan o no se atrevan a denunciar los abusos a los que están sometidas. A ello se suma las deudas que los agentes de la trata de personas imponen tanto a las víctimas como a sus familias. Frente a la alta vulnerabilidad de los migrantes a la trata y su temor a denunciar los abusos, es imprescindible la adopción de medidas que garanticen que las personas que denuncien ser víctimas de la trata no sean penalizadas por su entrada ilegal en el país y sean adecuadamente protegidas contra las posibles represalias por parte de las redes criminales involucradas. Esta protección no puede conllevar la detención provisional de la víctima, si ésta se niega a ello.

Las condiciones de vida de las víctimas de la trata ya han sido abordadas durante las presentaciones anteriores y todos podemos imaginarnos los horrores sufridos por estas personas. Teniendo en cuenta la situación de desprotección en la que se encuentran las víctimas y las potenciales

víctimas de la trata de personas, es imprescindible crear o fortalecer los ya existentes mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la promoción y protección de sus derechos humanos. Me gustaría a continuación exponerles brevemente los instrumentos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas desde los que se intenta justamente combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Los instrumentos legales internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes

La trata conlleva prácticas como la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso, a menudo bajo condiciones de esclavitud así como la prostitución forzada y otras formas de explotación sexual. Todo ello constituye violaciones de derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la dignidad y a la seguridad de las personas, el derecho a condiciones justas y favorables de trabajo, el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre, el derecho a la salud y el derecho a la igualdad. En virtud del principio universalmente reconocido de la no discriminación, los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria.

Como puso de manifiesto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe al 56° período de sesiones de la Asamblea General, cada vez están más reconocidas la existencia e importancia de ciertas obligaciones adicionales en el contexto de la trata de personas. Entre otras cosas, los Estados deben proveer información a las víctimas de la trata sobre la posibilidad de obtener recursos, incluida la indemnización por la trata y otros delitos a los que hubieran estado sometidas, asistencia judicial, garantías para la seguridad física de las víctimas así como medidas básicas para su recuperación física y psicológica, la no penalización por su entrada o residencia ilegal en el país y la realización de actividades ilícitas que se han visto obligadas a realizar como consecuencia de su situación de víctimas de la trata de personas. En la medida de lo posible, también deberían ofrecer la oportunidad de regresar a sus países en condiciones de seguridad.

En virtud de diversos instrumentos legales internacionales, las víctimas de la trata tienen derechos humanos inherentes a todas las personas. Muchos de estos tratados internacionales prohíben los abusos conexos a este crimen. Por ejemplo, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que nadie será sometido a la servidumbre o a la esclavitud y prohíben la trata de esclavos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer prevé que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer. La Convención de los Derechos del Niño estipula que los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal y la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales. La Convención de los Derechos del Niño también prevé que “los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma. Su Protocolo facultativo sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía reafirma este principio. En 1990 se aprobó Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que ofrece garantías para todos los

migrantes, independientemente de su condición migratoria. Todavía falta una ratificación para que este instrumento entre en vigor.

La Organización Internacional del Trabajo también ha adoptado Convenios sobre el trabajo forzoso u obligatorio (n°29 y n°105) o sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (n°182). Existen además tratados como la Convención sobre la Esclavitud; el Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; el Convenio sobre el trabajo forzoso; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso y el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también ha incluido prescripciones sobre la trata de personas. La trata de personas también ha sido identificada como un grave problema que conlleva violaciones de los derechos humanos en varios foros internacionales tales como la Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. También la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se han ocupado de la trata de personas en sus documentos.

Más recientemente, se aprobó el 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. Se trata de un instrumento exclusivamente dedicado a la trata de personas pero que todavía no ha entrado en vigor. Lamentablemente, el único tratado actualmente en vigor específico para la trata de personas —el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena— presenta varias lagunas por lo que respecta la plena protección de las víctimas y no tiene un enfoque basado en los derechos humanos. Además, al limitar la definición de trata de mujeres a la trata con fines de prostitución, el Convenio de 1949 excluye de su protección a un gran número de víctimas. Por esta razón, me permito insistir en la necesidad de que los Estados ratifiquen el Protocolo y adopten todas las medidas necesarias para el cumplimiento de sus disposiciones.

Los mecanismos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y la trata de personas

El mandato de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes fue creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1999 para examinar “los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de este grupo vulnerable, incluso los obstáculos y las dificultades para el regreso de los migrantes que no poseen documentos o se encuentran en una situación irregular”. En las resoluciones que dan origen y continuidad a mi mandato, la Comisión de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto la necesidad de proteger a los migrantes contra la trata de personas. En su último período de sesiones, la Comisión adoptó por unanimidad una resolución consagrada específicamente a la trata de mujeres y niñas, en la que destaca la urgente necesidad de eliminar, con la adopción de medidas eficaces en los planos nacional, regional e internacional, todas las formas de violencia sexual y trata de personas, en particular con fines de prostitución. Esta resolución también me invita a que siga ocupándome del problema de la trata de mujeres y niñas en el marco de mi mandato y a que comparta mis conocimientos y mejores prácticas.

En mi último informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos examiné la cuestión de la trata de personas como uno de los elementos que más atención requerían. La trata de personas es también objeto de mis principales observaciones reflejadas en mi informe sobre la visita en Ecuador. Recientemente he realizado varias visitas (México, la frontera entre México y los Estados Unidos y

Filipinas) en cuyos informes también he incluido mis observaciones acerca de la problemática de la trata de personas y los derechos humanos de los migrantes. Estoy actualmente preparando mi próximo informe a la Comisión de Derechos Humanos en el que estudiaré la situación de los migrantes privados de su libertad. He observado que en muchos países, las víctimas de la trata son penalizadas por su entrada o residencia ilegal en el país. En la mayoría de los casos son detenidas y posteriormente expulsadas sin ningún tipo de garantía en cuanto a la seguridad de su repatriación. He podido notar que en muchos países, no hay la voluntad política necesaria para adoptar medidas concretas y en una legislación clara destinadas a luchar contra la trata de personas y los trabajos degradantes y esclavizantes.

En mis informes y otras intervenciones reflejo mi preocupación por la situación de las mujeres migrantes frente al problema de la trata, quienes se encuentran expuestas a amenazas, humillaciones, violencia física, violaciones y otros abusos sexuales, privaciones de su libertad y trabajos forzosos y degradantes, generalmente en la industria del sexo. También he reflejado mi preocupación, en el caso de los menores no acompañados que son altamente vulnerables a ser víctimas de la trata, ya sea para hacerles trabajar en condiciones de esclavitud, someterlos a explotación sexual, hacerles participar en conflictos armados o hacer comercio con sus órganos. Es igualmente preocupante observar la discriminación racial y la xenofobia que circundan la trata de personas.

Otros mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos han estudiado y denunciado la trata de personas. En particular, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Los tres mandatos hemos actuado conjuntamente en casos relacionados con la trata de mujeres y niños. Por su parte, el Grupo de trabajo sobre las formas contemporáneas de esclavitud de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos también ha examinado la cuestión de la trata de personas, particularmente en sus informes a la Subcomisión de 1999 y de 2001.

Los órganos de vigilancia de los tratados (el Comité de Derechos Humanos, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño) también han abordado puntualmente el tema de la trata de personas en sus conclusiones y recomendaciones a los exámenes de los informes presentados por Estados. Aunque por ahora no exista ningún comentario o recomendación general dedicada específicamente a la trata de personas, tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como el Comité de Derechos Humanos han abordado este tema en las interpretaciones de sus respectivos tratados. El Comité de los Derechos del Niño preparó unas directrices para la presentación de los informes relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

La trata de personas también fue uno de los temas prioritarios de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Sra. Mary Robinson. En 1998 la Alta Comisionada nombró un Grupo de trabajo interno sobre la trata de personas encargado de determinar la función más eficaz que podía asumir la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) a fin de erradicar esta práctica. La Alta Comisionada también contrató un experto sobre trata de personas para asesorarla en este tema y preparar una estrategia sobre la trata de personas desde una perspectiva de los derechos humanos. Bajo su iniciativa, se desarrollaron los Principios y Directrices Recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, sobre los cuales quisiera hablarles más adelante. A nivel local, la oficina del ACNUDH en Bosnia-Herzegovina ha prestado un interés muy especial en el problema de la trata de personas en los Balcanes. Su papel principal es el de asesorar sobre las dimensiones de derechos humanos inherentes en la trata de personas y proponer respuestas adecuadas.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha puesto en marcha un servicio contra la trata de personas con el fin de proveer asistencia y protección a las víctimas, ofreciendo, entre otras cosas alojamiento, asesoramiento jurídico y médico y acompañar a las víctimas de la trata durante su retorno voluntario y su reintegración. Paralelamente, este servicio tiene como misión asesorar a los Estados para la prevención de este crimen.

El 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

Como ustedes saben, la trata de personas no es solamente una forma de migración forzada y una violación de los derechos humanos de los migrantes, la trata es también un crimen transnacional que los Estados tienen el deber de combatir. Con la aprobación en noviembre de 2000 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, disponemos de un instrumento internacional para combatir este crimen.

El Protocolo insta una definición globalmente aceptada de la trata de personas que permite identificar sin más ambigüedad a sus víctimas. Además esta definición incluye un amplio número de delitos conexos a la trata de personas. En el desempeño de mis funciones como Relatora Especial, he adoptado la definición que ofrece el protocolo. Es decir, “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.”

El protocolo establece una legislación global para prevenir la trata de personas, perseguir y enjuiciar a sus responsables así como proteger a sus víctimas. Como ustedes saben, a pesar de no ser un instrumento dirigido a promover la cooperación policial y judicial transfronteriza para luchar contra un delito, el protocolo tiene en cuenta una dimensión de derechos humanos, que es, según mi opinión, imprescindible para una protección efectiva de las víctimas de la trata. Todas las personas víctimas de la trata tienen derecho a esta protección y no únicamente aquellas que puedan demostrar que han sido forzadas. De acuerdo con las disposiciones de este protocolo, no es necesario que las víctimas crucen la frontera de su país para ser consideradas como víctimas de la trata ya que el elemento clave en el proceso de la trata es la explotación, y no tanto su carácter transfronterizo. Paralelamente a esta protección, con la adopción de este protocolo, las víctimas de la trata de personas ya no son consideradas como delincuentes sujetos a penalizaciones y posteriores deportaciones. El protocolo deja bien claro que son víctimas de un delito.

Todavía faltan 21 ratificaciones para que, de acuerdo con su artículo 17, pueda entrar en vigor. En las Américas, sólo Canadá, Ecuador, Perú y Venezuela han ratificado el Protocolo. Invito a los Estados que todavía no lo hayan hecho a considerar su ratificación y les aliento a que utilicen este protocolo como marco de referencia en el diseño e implementación de medidas nacionales, regionales e internacionales para luchar contra la trata y para ofrecer una protección adecuada a sus víctimas.

Otra marco de referencia que recomiendo que todos los Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil tomen en consideración a la hora de tratar con el complejo problema de la trata de personas son los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas.

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

Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas han sido desarrollados por el ACNUDH para proporcionar una guía práctica sobre la prevención de la trata de personas y la protección de sus víctimas. Tienen el propósito de promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones contra la trata a nivel nacional, regional e internacional. Los principios recomendados son la primacía de los derechos humanos, la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia así como la penalización, sanción y reparación. Sus 11 directrices clarifican el sentido de estos principios y proponen medidas concretas para su realización. Como su nombre indica, este documento tiene un enfoque básicamente de derechos humanos pero también aborda temas como la cooperación y la coordinación entre Estados y regiones para la lucha contra la trata de personas. Como Relatora Especial, acojo con mucho beneplácito estos Principios y Recomendaciones e invito a todos los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales presentes en esta Conferencia hemisférica a tenerlas en consideración.

Conclusiones y recomendaciones

Señoras y Señores, son cada vez más los seres humanos, sobretodo mujeres y niños, que se ven atrapados en las redes de la trata de personas. Según estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen y de la OIM, más de 700 000 personas son anualmente víctimas de la trata. Se trata a la vez de un problema migratorio y de un problema relacionado con el crimen organizado, pero sobretodo, estamos ante una de las violaciones de los derechos humanos más abominable. Permítanme insistir en que frente a un fenómeno tan complejo, el diálogo y las medidas multilaterales son capitales.

Estas medidas deben incorporar una perspectiva de derechos humanos. Considero que en este sentido, los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas desarrollados por el ACNUDH ofrecen recomendaciones muy valiosas. Los informes de los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos citados anteriormente también contienen recomendaciones cuya consideración recomiendo. Asimismo, les invito a tomar en cuenta las observaciones y recomendaciones incluidas en mis informes y me pongo a su disposición para seguir analizando el problema de la trata de personas desde una perspectiva de los derechos humanos de los migrantes para frenarla y proteger a sus víctimas.

Entre mis recomendaciones quisiera subrayar las siguientes. Por lo que se refiere a la protección de las víctimas, al igual que los Principios y Directrices propuestos por el ACNUDH, recomiendo encarecidamente que las víctimas de la trata no sean penalizadas y no sean objeto, en circunstancia alguna, de detención con arreglo a las normas de inmigración ni de ninguna otra forma de detención. También recomiendo la capacitación adecuada de los funcionarios de migración y a los agentes de las fuerzas públicas que tratan directamente con víctimas de la trata para que velen ante todo por la seguridad y el bienestar de las víctimas. Como muy bien dicen los Principios y Directrices arriba mencionados, en esa capacitación, “hay que tener en cuenta las necesidades de las víctimas de la trata de personas, en

particular de las mujeres y los niños, y reconocer la utilidad práctica de incentivos para que las víctimas de la trata de personas y otros denuncien a los tratantes. La participación en esa capacitación de organizaciones no gubernamentales competentes en la materia debe ser considerada una forma de hacerla más pertinente y eficaz”. Según mi opinión, esta capacitación no debe limitarse a los aspectos normativos de la migración. Debido a las graves secuelas psíquicas que sufren las víctimas de la trata, es muy importante que esta capacitación incluya también aspectos de salud mental.

Finalmente, quisiera recordar una serie de derechos básicos que merecen una vigilancia y un respeto especial en el contexto de la trata de personas. Me refiero al derecho a la atención primaria de salud y a la atención psicológica, al derecho de la víctima a ser informada en un idioma que entienda sobre sus derechos, y en particular sobre sus derechos consulares, al derecho a asistencia letrada y al derecho a la protección contra daños, amenazas o actos de intimidación por parte de los tratantes. Por su puesto esta lista no es exhaustiva.

Teniendo en cuenta que la trata de personas se da generalmente en el contexto de la migración irregular, es importante que los Estados, junto con la sociedad civil, lancen campañas de información destinadas a los potenciales migrantes sobre los riesgos de la migración irregular y sobre sus derechos tanto en los países de origen como de destino. También es importante hacer una distinción entre el combate contra la trata de personas y las políticas restrictivas de migración. Frenar la inmigración de mujeres y niñas no es una solución aceptable para luchar contra la trata. Al contrario, además de ser discriminatorio, ello no haría más que fomentar el uso de canales irregulares de migración y, consecuentemente, incrementar las posibilidades de caer en manos de agentes de la trata de personas.

Como Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, invito a los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los propios migrantes a seguir colaborando con mi mandato y los otros mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. Una de las maneras de luchar contra la trata de personas es justamente hacer públicas su existencia y sus atrocidades. Por ello, agradecería a todos estos actores que continúen transmitiéndome información sobre abusos cometidos contra migrantes, particularmente en el contexto de la trata de personas.

Muchas gracias