



Asamblea General

Distr. general
18 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

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

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial presenta una sinopsis de sus actividades llevadas a cabo entre el 1 de agosto de 2012 y el 28 de febrero de 2013.

El informe consta de un análisis temático, realizado por la Relatora Especial, de la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en las medidas orientadas a desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En él se examina el papel de esa demanda en el fomento de la explotación y la trata de personas, y se presenta una sinopsis de los diversos marcos e iniciativas jurídicos y normativos de ámbito internacional y regional, así como de los distintos enfoques y medidas adoptados por los Estados y otros interesados. Además, la Relatora Especial pone de manifiesto algunas de las dificultades que persisten para la integración de un enfoque basado en los derechos humanos y presenta una serie de recomendaciones al respecto.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	3
II. Actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial	2–9	3
A. Participación en conferencias y consultas	3–8	3
B. Visitas a países	9	4
III. Integración de un enfoque basado en los derechos humanos en las medidas orientadas a desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.....	10–82	4
A. Introducción.....	10–11	4
B. La función de la demanda como factor que propicia la explotación y la trata de personas, especialmente mujeres y niños.....	12–19	5
C. Actuales marcos e iniciativas jurídicos de ámbito internacional y regional para hacer frente a la demanda	20–34	7
D. Sinopsis de los enfoques existentes y las medidas adoptadas por los Estados y otros interesados	35–60	10
E. Experiencia extraída y dificultades que persisten para integrar un enfoque basado en los derechos humanos	61–82	16
IV. Conclusiones y recomendaciones	83–85	21

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado con arreglo a la resolución 17/1 del Consejo de Derechos Humanos. En él se exponen sucintamente las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, del 1 de agosto de 2012 al 28 de febrero de 2013 y se ofrece un análisis temático de la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en las medidas orientadas a desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

II. Actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial

2. En cuanto a las actividades llevadas a cabo del 1 de marzo al 31 de julio de 2012, la Relatora Especial se remite a su último informe presentado a la Asamblea General (A/67/261). A continuación se exponen sucintamente las actividades llevadas a cabo del 1 de agosto de 2012 al 28 de febrero de 2013.

A. Participación en conferencias y consultas

3. El 28 de febrero de 2013, durante el 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial participó en un acto paralelo de la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo dedicado al tema "El acceso de la mujer a la justicia: modelos, estrategias y prácticas sobre el terreno".

4. Los días 12 y 13 de noviembre de 2012, la Relatora Especial organizó en Ankara una reunión de expertos de dos días de duración dedicada a cuestiones relativas a la trata de personas y las cadenas de suministro, en particular para examinar con mayor detenimiento las normas aplicables a las empresas en la lucha contra la trata en el contexto de las cadenas de suministro mundiales. Durante la consulta, expertos internacionales de distintos grupos de interesados intercambiaron información sobre las tendencias actuales, las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas en la lucha contra la trata en las cadenas de suministro mundiales y estudiaron los elementos de posibles normas e indicadores para librar de la trata a las cadenas de suministro. El informe resumido de la reunión de expertos se presenta como adición del presente informe.

5. El 26 de octubre de 2012 la Relatora Especial participó como ponente sobre el tema de la trata de personas y el tráfico de migrantes en el derecho internacional en el Seminario sobre la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes celebrado en Santiago por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

6. El 18 de octubre de 2012 la Relatora Especial tomó parte en la conferencia "El camino a seguir en la colaboración en pro de la erradicación de la trata de personas", organizada en Bruselas por la presidencia de Chipre del Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea con motivo del sexto día de lucha de la Unión Europea contra la trata de seres humanos.

7. El 16 de octubre de 2012 participó en el sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrado en Viena. En este acto pronunció una declaración en la que puso de relieve la contribución de la cooperación multilateral y regional a la mitigación de los factores que hacen a las personas vulnerables a la trata, a la elaboración y la aplicación efectiva de estrategias de prevención de la trata de personas y a la elaboración de normas al

respecto, así como a la posible participación del sector privado en la lucha contra la trata de personas.

8. Del 28 al 30 de septiembre de 2012 la Relatora Especial participó como oradora en los Diálogos Atlánticos, encuentro anual de dirigentes del sector público y privado de toda la cuenca del Atlántico en el que se examinaron cuestiones de ámbito regional que van de la seguridad a la economía y la migración.

B. Visitas a países

9. La Relatora Especial visitó los Emiratos Árabes Unidos, del 11 al 17 de abril de 2012, el Gabón, del 14 al 18 de mayo de 2012, y Filipinas, del 5 al 9 de noviembre de 2012, invitada por los respectivos Gobiernos. Los informes completos de estas visitas se presentan como adiciones del presente informe.

III. Integración de un enfoque basado en los derechos humanos en las medidas orientadas a desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños

A. Introducción

10. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/16), la Relatora Especial subrayó la existencia permanente de una gran demanda y oferta de trata, así como la necesidad de un estudio a fondo de la demanda. La Relatora Especial ha observado que distintos expertos de las Naciones Unidas han llegado a conclusiones diversas sobre las medidas apropiadas para desalentar la demanda, especialmente la de servicios sexuales¹.

11. A lo largo del último decenio, los profesionales de la lucha contra la trata han estudiado las medidas necesarias para desalentar la demanda y las que han resultado eficaces. La respuesta a estas preguntas ha avanzado con especial lentitud. Uno de los motivos es que la expresión "demanda" sigue suscitando distintas interpretaciones; algunos Estados y organizaciones hacen hincapié en medidas orientadas a desalentar la explotación vinculada con servicios, en particular con servicios sexuales, y la explotación de la prostitución ajena, considerando apropiado desalentar el pago de servicios sexuales comerciales por hombres y niños en cualquier circunstancia, independientemente de si las mujeres, las niñas, los hombres o los niños a los que se pagan esos servicios han sido o no objeto de trata². Otro motivo es que la lucha contra la demanda obliga a dar prioridad a las medidas en los lugares donde se explota a las víctimas de trata³, más que en los lugares y Estados en que se capta a adultos y niños con fines de trata y explotación en otro lugar, lo cual plantea problemas a los Estados que no han estimado el alcance de la trata y la explotación que tienen lugar en su territorio o se niegan a reconocer tal alcance, de modo que no han dado prioridad a la adopción de medidas de prevención de la trata de personas.

¹ Informe provisional de la Relatora Especial a la Asamblea General, A/65/288, párrs. 32 a 34.

² Véase la adición del informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre la labor de sus períodos de sesiones 1º a 11º, A/55/383/Add.1, párr. 64.

³ Véase *Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas: Comentario* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.10.XIV.1), pág. 120.

Ello obliga también a analizar y entender los factores que permiten atender la demanda explotando a víctimas de trata, entre ellos factores económicos, sociales y culturales.

B. La función de la demanda como factor que propicia la explotación y la trata de personas, especialmente mujeres y niños

12. Como señalaba la Relatora Especial en su anterior informe (A/HRC/10/16, párrs. 51 y 52):

"La definición de la demanda, que es un término económico, puede adaptarse al contexto de la trata para describirla como el deseo de 'mano de obra o de servicios explotables que constituyen una violación de los derechos humanos de la persona que presta estos servicios'. Esta definición incluye la demanda para la explotación sexual; la demanda de mano de obra barata y de trabajadores domésticos; la demanda para la extirpación y venta de órganos; la demanda para adopciones ilícitas y matrimonio forzosos; para actividades delictivas o de mendicidad o para la explotación en el ejército... La demanda en el caso de la trata implica generalmente cuestiones relacionadas con la naturaleza y al alcance de la explotación de las personas objeto de la trata después de su llegada al punto de destino, así como los factores sociales, culturales, políticos, económicos, legales y de desarrollo que configuran la demanda y facilitan el proceso de trata. En consecuencia, no es correcto entender por demanda de la trata la demanda de la prostitución, trabajo o servicios de una víctima de la trata. Más bien la demanda debe entenderse en su sentido amplio, como todo acto que fomenta cualquier forma de explotación que, a su vez, conduce a la trata."

13. La Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UNGIFT) ha determinado tres niveles de demanda en relación con la trata de personas: demanda del empleador (empleadores, propietarios, gestores o subcontratistas); demanda del consumidor, de clientes de las prostitutas (en la industria del sexo), de empresarios (en las manufacturas) o de miembros del hogar (en el trabajo doméstico); y demanda de terceros involucrados en el proceso⁴.

14. En el contexto de la demanda que propicia la explotación conducente a la trata de personas, cabe distinguir entre demanda directa y derivada. La demanda directa se refiere a un servicio prestado específicamente por una persona que ha sido objeto de una de las formas de explotación enumeradas en 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 (Protocolo relativo a la trata de personas). También es directa la demanda de bienes producidos por una persona que ha sido objeto de trata y sufrido una de esas formas de explotación. Son ejemplos de demanda directa los casos de trabajadores domésticos o cuidadores que no tienen más opción que obedecer. Tal demanda es normalmente de migrantes o niños en condiciones en las que los trabajadores en cuestión no pueden o no tienen autorizado abandonar a su empleador (condiciones que unas veces son consecuencia directa de leyes vigentes en el Estado en cuestión y otras se deben a la falta de medidas de protección, en particular medidas de protección del niño), viéndose obligados a prestar determinados servicios sexuales comerciales que no ofrecen quienes no han sido objeto de trata. La "demanda derivada" no es directamente de servicios prestados por una persona víctima de trata o explotación o de un bien en cuya producción esta haya participado, sino de otra cosa, normalmente de productos o servicios especialmente baratos. Sin embargo, en algunas circunstancias, es manifiestamente improbable que se disponga del servicio o producto en

⁴ *Manual para la lucha contra la trata de personas* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.08.V.14), pág. 477.

cuestión si no lo provén víctimas de trata. Son ejemplos de demanda derivada la de mano de obra barata y dócil por parte de los empleadores; la de productos o servicios de terceros por parte de empresas o instituciones (es decir, la denominada "cadena de suministro"), en ocasiones en otros países; y la de bienes o determinados servicios baratos por parte de los consumidores⁵.

15. Sobre la base de una investigación encargada para cinco países de Asia (en seis sectores de actividades generadoras de ingresos), en un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se llegó a la conclusión de que "el fenómeno de la trata es, en gran medida, resultado de la indiscutible capacidad de los empleadores de imponer sus condiciones de trabajo, a menudo basadas en la explotación, a mujeres y niños en sectores 'ocultos' no estructurados en los que resulte fácil aprovechar la debilidad de la legislación"⁶. En el mismo informe se señala que "es estrecha la interrelación de las dimensiones de la oferta y la demanda... La pobreza y las expectativas de obtener mejores ingresos inducen a miles de personas... a migrar y buscar empleo en sectores no reglamentados ni estructurados donde es grande su vulnerabilidad a la explotación. Esta abundante oferta de mano de obra... genera un nivel de demanda que en otro caso no existiría"⁷.

16. Las empresas que se aprovechan de las víctimas de trata aspiran a reducir al mínimo los gastos de producción y potenciar al máximo los beneficios no pagando salarios, exigiendo un número excesivo de horas extraordinarias o incumpliendo de otro modo las normas básicas de salud y seguridad en entornos intrínsecamente sucios, difíciles o peligrosos. Las empresas legítimas también pueden potenciar al máximo la obtención de beneficios encargando la contratación de trabajadores a un proveedor de mano de obra cuyos métodos van ligados a la trata de personas, como la servidumbre por deudas o el amedrentamiento.

17. En el caso de los servicios prestados por víctimas de trata, la persona que los adquiere o utiliza, como en el caso de los servicios sexuales, el cuidado de personas de edad o inválidos o las labores domésticas, suele entrar en contacto directo con la persona explotada. En cambio, los consumidores que buscan productos baratos no mantienen, por lo general, contacto personal y a menudo se encuentran en otro país. Sin embargo, en ambos casos puede darse el caso de que los usuarios de los servicios prestados no se percaten de que quienes participan en la producción de los bienes o la prestación de los servicios que ellos consumen son víctimas de trata o han sufrido un uso ilegal de la fuerza o apremios.

18. En algunas regiones existe particular demanda de niños para que trabajen en circunstancias incompatibles con las normas reconocidas internacionalmente que a menudo violan el derecho interno. Por ejemplo, algunos empleadores desean contratar niños para que ejerzan de trabajadores domésticos en viviendas privadas porque son demasiado jóvenes para resistirse a su autoridad o constituir una amenaza. Aunque no todos los casos son de trata o trabajo forzoso, algunos sí lo son. En diversas regiones del mundo, incluidos países industrializados, los explotadores de mendigos buscan deliberadamente a niños⁸.

19. A lo largo del último decenio se ha manifestado varias veces inquietud por los acontecimientos deportivos a gran escala, que generan demanda de servicios prestados por víctimas de trata, por lo que deben adoptarse medidas preventivas concretas para desalentar la demanda. Esta inquietud indujo a diversos organismos a informar a los medios de comunicación, antes de la celebración de un acontecimiento deportivo, de que un gran número de mujeres o niños estaban a punto de ser objeto de trata. Algunas campañas

⁵ Véase *Principios y Directrices recomendados: Comentario*, pág. 116.

⁶ *Demand Side of Human Trafficking in Asia: Empirical Findings* (Bangkok, 2006), pág. 3.

⁷ *Ibid.*, págs. 2 y 3.

⁸ Véase Terre des Hommes y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Action to prevent child trafficking in South Eastern Europe: A preliminary analysis* (2006).

recientes orientadas a desalentar la demanda vinculada con los acontecimientos deportivos han adoptado una perspectiva más amplia señalando que sus organizadores son responsables de impedir no solo la trata de personas con fines de prestar servicios sexuales a los aficionados, sino también la trata en el contexto de la construcción o la producción de bienes ocasionales con fines de venta.

C. Actuales marcos e iniciativas jurídicos de ámbito internacional y regional para hacer frente a la demanda

1. Marcos e iniciativas jurídicos y normativos de ámbito internacional

20. El instrumento internacional fundamental en el que figuran disposiciones concretas sobre la demanda es el Protocolo relativo a la trata de personas. En el párrafo 5 del artículo 9 se establece que los Estados partes adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En el Protocolo se mencionan las categorías genéricas de medidas que deben adoptarse para desalentar la demanda⁹, pero no se ahonda más. En la guía publicada para asesorar a los Estados sobre las medidas que deben adoptarse para aplicar el Protocolo se indica que "la reducción de la demanda... podría lograrse en parte gracias a medidas legislativas y de otra índole dirigidas específicamente contra los que utilizan a sabiendas o aprovechan los servicios de las víctimas de la explotación"¹⁰.

21. La contribución de los consumidores particulares al fomento de la explotación infantil, incluidos los casos de trata de niños, se reconoce en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en el que se indica la necesidad de crear conciencia pública sobre la necesidad de reducir el mercado de consumidores que lleva a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Además de obligar a los Estados partes a castigar determinados actos y actividades con arreglo a su legislación penal, el Protocolo facultativo los obliga a promover "la sensibilización del público en general, incluidos los niños, mediante la información por todos los medios apropiados y la educación y adiestramiento acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de los delitos a que se refiere el presente Protocolo" y adoptar "las medidas necesarias para prohibir efectivamente la producción y publicación de material en que se haga publicidad a los delitos enunciados en el presente Protocolo" (art. 9, párrs. 2 y 5).

22. En los Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó un conjunto de principios y directrices para que los derechos humanos de las víctimas de trata constituyeran el centro de toda la labor encaminada a prevenir y combatir la trata de personas y proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas. En el documento se indican recomendaciones concretas para hacer frente a la demanda en el marco de las estrategias de prevención. Se pone de relieve la importancia de tener en cuenta que la demanda es una de las causas fundamentales de la trata y de aumentar la eficacia de la actividad para desalentar la demanda, y se recomienda analizar los factores que crean demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación y adoptar firmes medidas legislativas, normativas y de otra índole para hacer frente a estos

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos* (2004), segunda parte, párr. 74.

¹⁰ *Ibid.*

problemas. En el principio 2 se establece que los Estados tienen la obligación, con arreglo al derecho internacional, de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen y ayudar y proteger a las víctimas.

23. En 2010, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó un comentario sobre los Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas en el que se presentaba más información sobre el enfoque de derechos humanos aplicado a la prevención de la trata de personas, incluidas medidas para desalentar la demanda.

24. En el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas figuran varias disposiciones en el sentido de que deben adoptarse medidas para desalentar la demanda, en particular una referente a la necesidad de adoptar "medidas concretas en el plano nacional para combatir la trata destinada a la explotación laboral y procurar educar a los consumidores acerca de esas medidas" (art. 22).

25. En 2011 la Asamblea General, en su resolución 66/141, volvió a dirigir a los Estados un llamamiento a efectos de "combatir la existencia de un mercado que alienta ese tipo de prácticas delictivas [todas las formas de venta de niños, inclusive con objeto de transferir sus órganos con fines de lucro, la esclavitud infantil, la explotación sexual de niños con fines comerciales, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía] y adoptar medidas para eliminar la demanda que las fomenta".

26. En la principal norma internacional sobre las agencias de empleo, el Convenio N° 181 (1997) de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, se indica que "las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa" (art. 7.1). De respetarse esta disposición, los agentes de contratación dejarían de someter a los trabajadores a un régimen de servidumbre por deudas, pero el Convenio todavía no ha sido objeto de ratificación amplia¹¹. En él también se exige a los Estados "adoptar todas las medidas necesarias y convenientes... para que los trabajadores migrantes reclutados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada y para impedir que sean objeto de abusos" (art. 8). Se indican medidas como sanciones, incluida la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos.

27. Las responsabilidades de los Estados con respecto a las actividades de las empresas que operan en su territorio o jurisdicción se resumieron en 2011 en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/17/31), elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En ellos se indica que los Estados han de hacer lo necesario por garantizar el respeto de los denominados "principios fundacionales"; para ello "los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades" (principio 2). También se establece que los Estados deben, entre otras cosas, "asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades" y "alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos" (principio operativo 3 c) y d)).

2. Marcos e iniciativas jurídicos de ámbito regional

28. En varios instrumentos jurídicos regionales figuran disposiciones encaminadas a desalentar la demanda. En el artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se prohíbe expresamente la trata de seres humanos. En la Directiva

¹¹ A julio de 2012, 23 Estados habían ratificado el Convenio N° 181 de la OIT.

2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, figuran disposiciones concretas para desalentar la demanda. Además, en el párrafo 1 del artículo 18 de la Directiva se establece que "los Estados miembros adoptarán medidas apropiadas, como la educación y la formación, para desalentar y disminuir la demanda, que es el factor que favorece todas las formas de explotación relacionadas con la trata de seres humanos", mientras que en el párrafo 4 del artículo 18 se lee que "con objeto de hacer más eficaz la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos desalentando la demanda, los Estados miembros estudiarán la adopción de medidas para tipificar penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación a los que se hace referencia en el artículo 2, a sabiendas de que la persona es víctima de una de las infracciones contempladas en dicho artículo".

29. En la Estrategia de la Unión Europea de erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016 figuran disposiciones concretas para hacer frente a la demanda. Está previsto que en 2014 se cree una coalición de empresas europeas contra la trata de personas con el objeto de mejorar la cooperación con las empresas y otras partes interesadas, hacer frente a los nuevos problemas y examinar las medidas encaminadas a prevenir la trata de personas, en particular en las esferas de alto riesgo. La Comisión Europea se propone colaborar en 2016 con la coalición en la preparación de modelos y directrices sobre la reducción de la demanda de servicios prestados por víctimas de trata, en particular en esferas de alto riesgo como la industria del sexo, la agricultura, la construcción y el turismo.

30. En el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos también figuran varias disposiciones. Por ejemplo, en el artículo 6 se establece que:

"Con el fin de desincentivar la demanda que favorece todas las formas de explotación de las personas, en particular las mujeres y los niños, que tiene como resultado la trata, las Partes adoptarán o reforzarán medidas legales, administrativas, educativas, sociales, culturales o de otro tipo, incluyendo:

- a) Investigación sobre las mejores prácticas, métodos y estrategias;
- b) Medidas destinadas a que se tome conciencia de la responsabilidad y del importante papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil para identificar la demanda como una de las causas profundas de la trata de seres humanos;
- c) Campañas de información especializadas, en las que participen, cuando resulte adecuado, las autoridades públicas y los responsables políticos;
- d) Medidas preventivas que incluyan programas educativos destinados a niñas y niños durante su escolaridad, que subrayen el carácter inaceptable de la discriminación basada en el sexo y sus consecuencias nefastas, la importancia de la igualdad entre las mujeres y los hombres, así como la dignidad y la integridad de cada ser humano."

31. En el Plan de Acción contra la Trata de Personas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, de 2003, se recomendó "adoptar medidas legales, educativas, sociales, culturales o de otra índole, y fortalecer las existentes, al tiempo que se promulgan, donde proceda, leyes penales que disuadan, recurriendo a la cooperación bilateral y multilateral, la demanda de servicios que favorecen la explotación de la persona, particularmente mujeres y niños, haciéndoles caer víctimas de la trata". Asimismo, en su decisión N° 8/07 sobre la lucha contra la trata de personas para la explotación laboral, el Consejo Ministerial de esta Organización instó a los Estados participantes a que "desarrollen programas que disminuyan la contratación fraudulenta practicada por algunas agencias de empleo, que puede hacer a las personas más vulnerables ante la trata" (párr. 16).

32. La Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong para combatir la trata de personas adoptó en 2004 un memorando de entendimiento en el que los Estados miembros reconocen "el vínculo entre la demanda de trata y la demanda en auge de mano de obra con fines de explotación laboral y sexual". También se subraya la importancia de los acuerdos bilaterales para "la promoción de una migración segura, ordenada y debidamente regulada, en la medida en que contribuye a reducir la demanda de servicios de migración ilegal que ofrecen oportunidades a los tratantes" y para "alentar a los países de destino, incluidos los que no forman parte de la subregión del Gran Mekong, a que velen por la aplicación eficaz de leyes nacionales pertinentes a fin de reducir la aceptación de la explotación de las personas, algo que impulsa la demanda de mano de obra integrada por víctimas de trata".

33. En una resolución de la Organización Interparlamentaria de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) aprobada en 2004 en relación con el papel del Parlamento en la lucha contra la trata de mujeres y niños en la región de la ASEAN, se hace un llamamiento a los Gobiernos de los países de la ASEAN para que "fortalezcan la legislación y los mecanismos de cumplimiento vigentes a fin de castigar, en particular, a quienes crean demanda de sexo ilícito o recurren a la fuerza o al fraude para someter a trata a mujeres o menores con el objeto de su incorporación en el comercio del sexo internacional, sin dejar de proteger los derechos de las víctimas de trata".

34. En el Plan Inicial de Acción de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) contra la trata de personas (2002-2003) se dispone que los Estados miembros, en asociación con organizaciones no gubernamentales, otros grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación públicos y privados, elaboren y difundan material de información pública con el objeto de dar a entender al público que la trata de personas es un delito y desalentar la demanda que conduce a la trata, en particular dirigiéndose a quienes puedan explotar a las víctimas de trata, como por ejemplo niños trabajadores domésticos o trabajadores agrícolas.

D. Sinopsis de los enfoques existentes y las medidas adoptadas por los Estados y otros interesados

35. Aunque cunde el consenso en el sentido de que haciendo frente a la demanda de trabajo y servicios proporcionados por víctimas de trata se contribuye de forma decisiva a la prevención de la trata de personas, la expresión "demanda" no se define con suficiente precisión en los instrumentos jurídicos existentes, y su interpretación ha generado numerosos debates.

36. Aunque los Estados que informan sobre las medidas adoptadas para desalentar la demanda han comunicado una amplia gama de métodos, entre ellos algunos con los que se pretende hacer frente a la oferta¹², la Relatora Especial reconoce que no todas las medidas de prevención, ni siquiera las que van dirigidas concretamente a los lugares donde se explota a las víctimas de trata, deben considerarse medidas encaminadas a desalentar la demanda. Además, en el debate sobre lo que debe hacerse para desalentar la demanda, muchos interesados se han centrado exclusivamente en la demanda con fines de explotación sexual comercial, en particular de mujeres y niñas, desatendiendo otras formas de demanda como la de mano de obra con fines de explotación y la demanda de órganos.

37. El Grupo de trabajo sobre la trata de personas de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ha

¹² Véase el informe de la Secretaría de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre las buenas prácticas para abordar la demanda de mano de obra, servicios o bienes que fomenten la explotación ajena, CTOC/COP/2012/4.

examinado algunas de las medidas adoptadas por los Estados para desalentar la demanda. Se presentó información detallada sobre las medidas aplicadas por 33 Estados al sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención, celebrado del 15 al 19 de octubre de 2012. Además de mencionar las medidas generales adoptadas para luchar contra la trata de personas, varios Estados suministraron información sobre sus códigos y leyes laborales, que, a su juicio, reducían la trata de personas con fines de trabajo forzoso. Algunos señalaron que habían aprobado legislación específica que reglamentaba las condiciones de trabajo, especialmente las de los trabajadores extranjeros. Algunos se refirieron a legislación concreta promulgada para abordar la cuestión de la demanda responsabilizando a los empleadores por la gestión de sus cadenas de suministro. Unos pocos Estados informaron de que habían abordado la cuestión de la demanda adoptando legislación por la que se prohíbe la publicidad de servicios sexuales y la criminalización de la compra de servicios sexuales. Esos Estados destacaron que dicha legislación estaba destinada a eliminar los principales factores de atracción de la trata de personas con fines de explotación sexual. Algunos Estados informaron de que habían creado mecanismos de vigilancia centrados concretamente en las condiciones de empleo de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores extranjeros contratados temporalmente; la evaluación de la autenticidad de las ofertas de trabajo, especialmente las de trabajadores extranjeros, temporales o no; y el cumplimiento obligatorio por los empleadores de las normas y reglamentaciones establecidas en materia de empleo¹³.

38. Después de su segunda reunión de 2010, la Presidencia del Grupo de trabajo sobre la trata de personas de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional señaló las diversas medidas que debían adoptar los Estados partes:

"Los Estados partes deberían adoptar y fortalecer prácticas encaminadas a desalentar la demanda de servicios en condiciones de explotación, entre otras cosas considerando la posibilidad de adoptar medidas para reglamentar, registrar y otorgar licencias de funcionamiento a las agencias de contratación privadas; concienciar a los empleadores a fin de que velen por que sus cadenas de suministro estén exentas de trata de personas; hacer cumplir las normas de trabajo por medio de inspecciones laborales y otras medidas pertinentes; velar por la aplicación de la normativa laboral; ampliar la protección de los derechos de los trabajadores migratorios; y/o adoptar medidas para desalentar la utilización de servicios prestados por víctimas de la trata"¹⁴.

39. Los organismos de las Naciones Unidas también han resumido las medidas que consideran necesarias para desalentar la demanda, señalando lo siguiente:

"Ejemplos de medidas para hacer frente a la demanda son medidas de sensibilización; exámenes e investigaciones que tengan en cuenta la perspectiva de género en relación con todas las formas de explotación y trabajo forzoso y los factores a los que obedece su demanda; mayor conciencia pública sobre los productos y servicios basados en la explotación y el trabajo forzoso; reglamentación, concesión de licencias y supervisión de las agencias de contratación privadas; sensibilización de los empleadores a fin de que velen por que sus cadenas de suministro estén exentas de víctimas de trata o mano de obra forzada, ya sea mediante subcontratación, ya mediante su participación directa en la producción; cumplimiento de la normativa laboral por medio de inspecciones laborales y otras medidas pertinentes; apoyo a la organización de los trabajadores; mayor protección de

¹³ *Ibid.*, párrs. 9 a 11 y 16.

¹⁴ Informe presentado por la Presidencia del Grupo de trabajo sobre sus actividades, CTOC/COP/2010/6, párr. 66.

los derechos de los trabajadores migratorios; y/o la tipificación como delito del uso de servicios prestados por víctimas de trata o trabajo forzoso¹⁵.

40. En el curso de sus visitas a países y por conducto de otras fuentes, la Relatora Especial se informó de otras medidas diversas adoptadas por los Estados para desalentar la demanda. Se ha percatado de que las medidas necesarias para hacer frente a la demanda directa y la derivada suelen ser diversas. En el caso de la demanda directa (que, por su naturaleza, es de servicios prestados por personas que han sido objeto de trata), es apropiado adoptar medidas legislativas o de otra índole que influyen directamente en las decisiones de los compradores. Sin embargo, cuando solo unos cuantos de una serie de servicios o productos idénticos que los compradores tienen a su disposición han comportado explotación de personas, procede adoptar otro enfoque que no vaya dirigido a los compradores finales, sino a quienes tomen decisiones de compra esenciales en puntos anteriores de la cadena de suministro y estén en situación de determinar los servicios o productos que comportan trata de personas y los que no. Este enfoque, mediante el que se pretende influir en las decisiones de compra de esos intermediarios mediante medidas legislativas o de otro tipo, suele imponer un elemento de reglamentación a la oferta de servicios o productos. Otros Estados han aprobado leyes o políticas de reglamentación de la contratación y el empleo en sectores en los que, a falta de esa reglamentación, la trata se considera probable.

1. Prevención

41. Como se señala en el Protocolo relativo a la trata de personas, en las estrategias de prevención de la trata deben tenerse en cuenta los factores que hacen a las personas vulnerables a la trata. Así lo corroboran los Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. En los principios 4 y 5 y la directriz 7 se establece que las estrategias que apunten a prevenir la trata de personas tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales y que los Estados se asegurarán de tener en cuenta en su acción los factores que aumenten la vulnerabilidad a la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas. Los Estados podrán ser jurídicamente responsables cuando no adopten medidas adecuadas para impedir la trata de personas, incluidas medidas para desalentar la demanda¹⁶. Los Estados en los que se den casos de explotación de personas, o se suponga que se dan, son especialmente responsables de la adopción de medidas encaminadas a desalentar la demanda.

42. Las medidas educativas consisten en informar a los estudiantes de los ciclos iniciales o de enseñanza superior sobre la cuestión de la trata de personas y la igualdad entre las mujeres y los hombres. Los Estados también han impulsado iniciativas de sensibilización para informar al público en general o a determinados sectores del público. Parte de la información pública se refiere a la trata de personas en general, mientras que otra parte se centra en el riesgo de que la adquisición de determinados servicios (en particular, servicios sexuales) o productos contribuya a la explotación de personas que han sido víctimas de trata, en cuyo caso lo que se pretende con la información es influir en las decisiones de gasto de los informados. Para que la información contribuya eficazmente a desalentar la demanda, debe dirigirse a sectores del público considerados determinantes de la demanda o agentes capaces de influir en ella, para lo cual habrá que adaptar el contenido de la información para obtener el efecto pretendido. En el curso de las visitas de la Relatora Especial a los países se le han presentado ejemplos de defectos en el diseño o la orientación de la información, con lo cual esta no ha tenido el efecto deseado. Su conclusión es que en

¹⁵ ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, UNODC, ONU-Mujeres y OIT, *Prevent, Combat, Protect – Human Trafficking: Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach* (2011), pág. 97.

¹⁶ *Principios y Directrices recomendados: Comentario*, págs. 77 a 81.

el diseño, el seguimiento y la evaluación de esa labor debe ser habitual la celebración de consultas con víctimas de trata¹⁷.

43. Diversas medidas de protección social y del niño tienen por objeto mitigar las condiciones sociales o económicas rigurosas que, de persistir, podrían ser acicate de la demanda. Estados de todo el mundo han informado de que aplican medidas en relación con los trabajadores domésticos migrantes empleados en viviendas privadas, especialmente en el contexto de empleadores que gozan de determinados privilegios, inmunidades y facilidades. En esos casos, los Estados han llegado, por lo general, a la conclusión de que el trabajador doméstico migrante debe contar con un contrato formal en el que se establezca un salario mínimo y se determine un número máximo de horas de trabajo semanales, así como otras condiciones¹⁸.

44. Algunas de las medidas comunicadas se refieren expresamente a prácticas culturales que generan demanda que, a su vez, promueve la explotación. Por ejemplo, durante varios decenios se notificaron casos de niños objeto de trata trasladados de su país a Estados del Golfo donde se los empleaba como jinetes en carreras de camellos. En 2005 algunos países de la región empezaron a prohibir el uso de niños como jinetes de camellos.

45. Dar limosna a los mendigos forma parte de la cultura y las creencias religiosas en muchas regiones. Cuando los tratantes se aprovechan de ello (por ejemplo, suministrando niños a explotadores de mendigos o mutilando a niños o adultos para que den más pena y obtengan más dinero, que va a parar a las manos de los explotadores), hace falta adoptar medidas que respeten los valores y creencias de los donantes a la vez que protejan a los mendigos que han sido objeto de trata y desalienten las donaciones destinadas, íntegramente o en su mayor parte, a tratantes o explotadores de mendigos.

46. La Relatora Especial analizó la cuestión de la trata de personas en las cadenas de suministro comercial, incluidas las responsabilidades de las empresas para prevenir y combatir la trata de personas en las cadenas de suministro, en su informe de 2012 a la Asamblea General (A/67/261). En el informe señaló que, en el mundo globalizado de hoy, los riesgos de que exista trata de personas en las cadenas de suministro son importantes en todos los sectores económicos, pese a lo cual no los han abordado debidamente ni los Estados ni las propias empresas (*ibid.*, párr. 48).

47. Se han comunicado medidas adoptadas por algunas empresas para desalentar el trabajo infantil, en general, y la explotación sexual comercial de los niños, en particular. Las empresas y otras organizaciones que compran a otras servicios o productos pueden adoptar una amplia gama de medidas para desalentar la demanda de explotación de personas, por lo que se refiere tanto a desalentar la demanda que ellas mismas pudieran generar (por ejemplo, al tratar de reducir sus gastos de producción bajando los sueldos) como a desalentar la demanda de otras instancias con las que mantienen relaciones comerciales. En muchos casos se trata de compromisos voluntarios, como algunos jurídicamente vinculantes que contrae una empresa al relacionarse con otras en el marco de su cadena de suministro o producción. Los compromisos suelen consistir en códigos de conducta (que las empresas exigen cumplir a sus proveedores) o políticas de adquisición. Unos cuantos tienen por finalidad detener la trata de personas, pero son muchos más los que mencionan formas concretas de explotación como el trabajo forzoso o el trabajo infantil, junto con otros compromisos empresariales en el ámbito de la responsabilidad social. Algunos van acompañados de procedimientos de cumplimiento o verificación cuyo fin es comprobar que todas las partes respeten los compromisos, pero la independencia y la

¹⁷ Informe de la Relatora Especial sobre su misión a Tailandia, A/HRC/20/18/Add.2, párr. 77 c).

¹⁸ CTOC/COP/2012/4, párr. 28.

calidad de esas verificaciones son variables, lo cual pone en entredicho la eficacia de tales compromisos.

48. Los consumidores y los inversores cumplen un importante papel en la presión ejercida en las empresas para que adopten medidas apropiadas. Sin embargo, la información que reciben de otros ha de ser exacta. En este contexto, los periodistas y las organizaciones no gubernamentales que investigan las cadenas de suministro y producción han cumplido una función importante, y las organizaciones que representan a trabajadores explotados o les prestan asistencia están en situación de suministrar información exacta.

49. Se tienen indicios de que, cuando las empresas colaboran para poner fin a la trata de personas, puede alcanzarse un efecto notable. Por ejemplo, diez corporaciones de alimentos de los Estados Unidos de América dedicadas a la venta de comida rápida, servicios de alimentación y tiendas de comestibles firmaron en 2010 los denominados "acuerdos por una alimentación justa" con una organización que representa a los agricultores migratorios¹⁹. Las empresas minoristas que adquirirían grandes cantidades de tomates asumieron la obligación jurídica de "suspender las compras en caso de que se detecte la práctica de la esclavitud en su cadena de suministro". El acuerdo se concertó después de que los consumidores boicotearan a una empresa minorista a raíz de una campaña emprendida por la organización de agricultores migratorios. Los consumidores iniciaron el boicot tras saberse que en varias explotaciones minoristas que suministraban tomates a grandes empresas minoristas habían trabajado víctimas de trabajo forzoso.

50. Otro ejemplo, expuesto por la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, es el caso del Brasil, donde, para hacer frente a las pautas de explotación conocidas con el nombre de "trabajo esclavo" en el sector agrícola, el Gobierno adoptó una serie de medidas, entre ellas la puesta en marcha en 2005 del Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, y alentó a las empresas a que se sumaran a la iniciativa. El Pacto se complementó con un código de conducta que todos los signatarios del Pacto están obligados a respetar. La Relatora Especial ha recomendado que el Pacto Nacional se amplíe a la industria textil del Brasil, donde también se han detectado casos de trabajo forzoso (A/HRC/15/20/Add.4, párr. 123). En 2011 se informaba en el sitio web del Pacto de que lo respaldaban más de 220 empresas, organizaciones empresariales u organizaciones de la sociedad civil cuyo volumen de negocios colectivo superaba el 20% del producto interno bruto del país. No obstante, pese a las pruebas de que muchas empresas han dejado de mantener relaciones comerciales con proveedores en cumplimiento de los compromisos dimanantes del Pacto, ha sido conspicua la inhibición de empresas cuya actividad se centra en algunos de los productos que guardan una relación más estrecha con el trabajo esclavo, como la cría de ganado y la producción de carne de vacuno, soja y algodón.

51. En el caso de las organizaciones gubernamentales que funcionan o llevan a cabo operaciones fuera del territorio nacional, esta responsabilidad exige la adopción de medidas para desalentar la demanda mientras las personas empleadas por el Gobierno residen en otro país. En este caso, el Estado debe no solo verificar las políticas de adquisición de las instituciones competentes, sino también influir en el comportamiento de los funcionarios públicos, que, a título personal, podrían emplear víctimas de trata o pagar sus servicios.

2. Protección

52. Los Estados están obligados a proteger a las personas de los abusos de los derechos humanos (incluidas la trata de personas y su explotación) cometidos por terceros, como

¹⁹ Puede obtenerse más información sobre los acuerdos por una alimentación justa en www.ciw-online.org/FFP_FAQ.html.

empresas comerciales y asociaciones delictuosas, mediante políticas, reglamentos y fallos judiciales adecuados. Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades, tanto dentro del país como en el extranjero, y adoptar medidas adecuadas para poner fin a la trata de personas o su explotación, independientemente del tamaño, el sector, el contexto operacional, el propietario y la estructura de la empresa²⁰.

53. La Relatora Especial ha observado que, si se deja que el mercado de trabajo se autorregule en circunstancias en que muchas personas se ven expuestas a la explotación en el marco de actividades generadoras de ingresos del sector informal que no ofrecen ninguna protección y están mal considerados, surge en el estado de derecho un vacío que probablemente pasen a ocupar empleadores sin escrúpulos y delincuentes. Esta hipótesis queda confirmada por pruebas de varias regiones donde se ha comunicado un grado desproporcionado de trata y explotación de personas en sectores de la economía establecidos en fechas relativamente recientes, que carecen de procedimientos asentados de negociación colectiva, o en sectores que, por diversos motivos, se han sustraído al control de los inspectores de trabajo u otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Ejemplos recientes de nuevos sectores donde se han comunicado casos de trata y explotación de personas son la industria de la confección, la producción de champiñones y otros cultivos agrícolas en diversas partes de Europa y la recogida de bayas silvestres para la industria de los cosméticos.

54. El hecho de que los Estados no consideren legítimas o aceptables determinadas actividades generadoras de ingresos como la prostitución o la mendicidad no justifica que hagan caso omiso de los abusos sufridos por personas involucradas en esas actividades ni asignen recursos insuficientes a la protección de los adultos o niños sometidos a esas actividades mediante la trata. Igualmente, el hecho de que algunos Estados no puedan permitirse financiar todas las actividades de control necesarias para hacer cumplir la ley no justifica que hagan caso omiso de las violaciones de la legislación (y de los derechos humanos).

3. Procesamiento y sanciones

55. La legislación se ha empleado de determinadas maneras para influir en la demanda, a veces prohibiendo la demanda de servicios o productos concretos y a veces estableciendo reglamentos u otros sistemas administrativos.

56. El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos hace referencia a la "tipificación de la utilización de los servicios de una víctima". Sin obligar a los Estados partes a tipificar como infracción penal la compra de servicios prestados por una persona a sabiendas de que esta es víctima de trata, establece que los Estados partes estudien la posibilidad de hacerlo (art. 19). Según los informes del Grupo de expertos del Consejo de Europa en la lucha contra la trata de seres humanos, algunos Estados del Consejo de Europa han tipificado como infracción penal la utilización consciente de los servicios prestados por víctimas de trata.

57. Algunos Estados han preferido fomentar la autorregulación de las agencias de empleo. Por ello optaron algunos países europeos que, posteriormente, adoptaron un control más riguroso y un sistema de concesión de licencias a los organismos, por ejemplo a raíz de trágicos incidentes causados por la trata de personas²¹.

²⁰ Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos 1, 11, 13 a 15, 17, 22 y 24.

²¹ Véase, por ejemplo, la Ley de traficantes (concesión de licencias) de 2004, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; puede encontrarse más información en *Gangmasters Licensing Authority Annual Report and Accounts: 1 April 2011 to 31 March 2012* (Londres, Imprenta Oficial del Estado, 2012).

4. Promoción de la cooperación internacional

58. En el artículo 9 del Protocolo relativo a la trata se señala la importancia de la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Con el aumento de la demanda de mano de obra y servicios baratos y de turismo sexual, impulsado por la globalización, se ha hecho más necesaria la cooperación internacional por parte de instancias estatales y no estatales.

59. Tras el primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo en 1996, la labor de prevención de la explotación sexual de niños en centros turísticos se centró en las medidas que debían adoptar los hoteles y las agencias de viajes, y no en algo tan sencillo como difundir información pública con el objeto de desalentar a los turistas para que no pagaran servicios sexuales prestados por niños. En 2001 se adoptó un Código de Conducta para la protección de los niños frente a la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes con el objeto de proteger a los niños del turismo sexual en el ámbito de las empresas turísticas. A fines de 2012 se había comunicado que aplicaban el Código más de 1.030 empresas de 42 países.

60. Del tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños y los Adolescentes, celebrado en el Brasil en noviembre de 2008, surgió la Declaración y Plan de Acción de Río de Janeiro para prevenir y eliminar la explotación sexual de niños y adolescentes, que define el temario de la labor internacional en ese ámbito.

E. Experiencia extraída y dificultades que persisten para integrar un enfoque basado en los derechos humanos

1. Dificultades en la aplicación de los marcos existentes

61. A escala mundial, deben fortalecerse en mayor medida los mecanismos encaminados a velar por el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 9 del Protocolo relativas a la prevención de la trata de personas, en particular por lo que se refiere a "desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños". Mientras que la aplicación de tratados semejantes, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, está sujeta a la supervisión de un comité que actúa como máximo órgano encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones previstas en cada convención, no se ha establecido un comité de ese tipo en relación con el cumplimiento del Protocolo.

62. Investigadores y expertos han subrayado que las políticas de migración que restringen el acceso a los canales de migración legales, las políticas comerciales que liberalizan el movimiento de dinero, bienes y servicios, pero no el de mano de obra, y el "crecimiento vertiginoso" de la industria mundial del sexo son factores que, combinados, contribuyen al mayor número de incidentes de trata de personas. Los Estados deben ejercer la debida diligencia actuando contra estos procesos amplios que, en conjunto, propician un mayor grado de demanda de trata y vulnerabilidad a ella.

2. Derechos laborales

63. Los Estados son también responsables de aplicar medidas adecuadas para garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos en todas las categorías de lugares de trabajo, en particular los "derechos laborales básicos", que incluyen los dos convenios de la

OIT sobre el trabajo forzoso²², así como los convenios de la OIT que tienen por objeto garantizar el derecho de libertad sindical y luchar contra el trabajo infantil y la discriminación. No obstante, la Relatora Especial y su predecesora en el cargo han observado, en el curso de visitas realizadas a distintos países, que las autoridades gubernamentales permiten repetidamente excepciones, en la legislación o en la práctica, con lo cual dejan margen a los empleadores para violar con impunidad los derechos laborales.

64. Para garantizar los derechos laborales, los Estados deben crear, y dotar de recursos, un cuerpo adecuado de funcionarios profesionales encargados de hacer cumplir el derecho del trabajo, normalmente conocidos con el nombre de inspectores del trabajo. Los Estados que no establezcan una inspección del trabajo provista de expertos competentes y recursos suficientes para que ejerzan su mandato están, en la práctica, dando su consentimiento a los abusos de los derechos laborales. Sin embargo, es probable que incluso una inspección de trabajo provista de recursos suficientes tenga dificultades para llegar a los numerosos lugares donde se explota a personas.

65. Las pruebas reunidas el pasado decenio vienen a indicar que gran parte de los trabajadores objeto de trata y trabajo forzoso son trabajadores por contrata a quienes no contrata o emplea directamente la empresa para la que trabajan (en el lugar de trabajo, como una explotación agrícola o una obra), sino que proceden de una agencia o un intermediario. En esas circunstancias, los Estados han de plantearse la posibilidad de reglamentar las actividades de los agentes y agencias de contratación. Aunque opten por no implantar un sistema de reglamentación, los Estados siguen siendo responsables de velar por que los agentes y agencias de contratación no contribuyan a la trata de personas, para lo cual han de verificar la eficacia de todo sistema de autorregulación practicado por el sector del empleo y garantizar que se dispone de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debidamente capacitados para investigar los casos de abuso que se comuniquen.

3. Consecuencias de las actividades empresariales en los derechos humanos

66. Según los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, "la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan, y b) traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos" (principio rector 13).

67. Incluso las empresas que invierten sumas considerables en verificar sus cadenas de suministro se ven afectadas por la inexistencia de normas reconocidas internacionalmente en relación con el proceso de comprobar si en el lugar de trabajo se respetan las normas laborales mínimas y las normas de derechos humanos. Para otras empresas y para los consumidores particulares resulta complicado determinar si el bajo costo de un producto se debe a una buena gestión empresarial o a abusos practicados en el proceso de producción. Incumbe al Estado, así como a los empleadores, los empresarios y los inversores, velar por que los gastos de producción y los costos salariales no se mantengan en niveles mínimos por medios ilegales o abusos.

²² Convenios de la OIT Nos. 29 (1930), relativo al trabajo forzoso u obligatorio, y 105 (1957), relativo a la abolición del trabajo forzoso.

4. Derechos del niño

68. La principal responsabilidad de los Estados en este ámbito es proteger a los niños. Cuando se tengan indicios de que la mayoría de los niños que piden limosna son víctimas de trata o están sometidos a trabajo forzoso o una práctica semejante a la esclavitud, la autoridad gubernamental competente, provista de expertos en protección del niño, ha de estudiar la respuesta adecuada, en particular si ha de consistir en desalentar la práctica de la mendicidad por parte de niños de una edad determinada, tipificar como delito quedarse con los beneficios procedentes de la mendicidad practicada por un niño o instar al público a que no dé dinero a los niños mendigos en algunas circunstancias o en todas ellas. Cuando se comuniquen casos de niños objeto de trata trasladados de un Estado a otro Estado vecino, redundaría en el interés supremo de los niños en cuestión que los diversos Estados afectados armonizaran sus respuestas para que los tratantes no puedan desplazarse sin más, en compañía de los niños que explotan, a fin de aprovechar las leyes y reglamentos distintos vigentes en un Estado vecino.

69. En particular, como ponen de relieve tanto el Comité de los Derechos del Niño²³ como la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía²⁴, los Estados tienen la responsabilidad de escuchar y tener en cuenta las opiniones de los niños que puedan verse afectados por las medidas normativas previstas, en particular poniendo cuidado para que no queden excluidos de los procesos de consulta los niños marginados y desfavorecidos, como los que atraviesan situaciones de explotación, los niños de la calle o los niños refugiados.

70. Se ha notificado que las medidas de boicot o prohibición de bienes manufacturados por niños trabajadores han tenido efectos negativos en algunos de los niños a quienes se pretendía beneficiar, pues la mayor parte de las veces los empleadores reaccionaron con un despido masivo de trabajadores menores de edad, sin previo aviso y sin compensación²⁵.

71. Merece la pena detenerse en la campaña de denuncia del trabajo infantil forzoso empleado para cultivar cacao en uno o más países de África Occidental, pues varias publicaciones han informado de que en algunas plantaciones de cacao se ha impuesto el trabajo forzoso a niños objeto de trata. Tras la publicidad aparecida en los medios de comunicación, primero a fines de 2000 y luego en abril de 2001, de que en determinadas plantaciones de cacao se imponía a niños de la región víctimas de trata trabajo forzoso o en condiciones de esclavitud, la Asociación de Productores de Chocolate convocó una reunión de las partes interesadas que consideraba más relevantes. En septiembre de 2001 estas partes firmaron el Protocolo para el cultivo y procesamiento de granos de cacao y sus productos derivados, asegurándose de que se ajustaba al Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. No obstante, en 2012 la agencia de noticias CNN, en el marco de su campaña de un año de duración, el Proyecto Libertad para poner fin a la trata de personas y la esclavitud moderna, documentó ampliamente y denunció casos de niños víctimas de trata que seguían trabajando en plantaciones de cacao de la región de África Occidental.

5. Consecuencias negativas imprevistas de las medidas para hacer frente a la demanda

72. En el principio 3 de los Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas se subraya la posible interacción negativa entre los derechos establecidos y las nuevas medidas que tienen por objeto combatir la trata. En el comentario

²³ En su Observación general N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr. 118.

²⁴ A/67/291, párr. 11.

²⁵ Por ejemplo, Alec Fyfe, *El movimiento mundial contra el trabajo infantil – Avances y dirección futura* (Ginebra, OIT, 2007), pág. 84.

a los Principios y Directrices recomendados se recalca, en relación con las respuestas de los Estados a la trata de personas, que "la legislación de derechos humanos también confirma que los Estados no pueden violar principios y normas de no discriminación que protegen los derechos económicos, sociales y culturales cuando elaboran o aplican su respuesta a la trata de personas"²⁶. En el principio 3 también se mencionan expresamente los derechos de quienes se encuentran en posibles situaciones vulnerables como consecuencia de su estatus migratorio: "Las medidas contra la trata no redundarán en desmedro de los derechos humanos y la dignidad de las personas, en particular los derechos de las víctimas de ella, ni de los migrantes, las personas internamente desplazadas, los refugiados y quienes soliciten asilo". Se menciona expresamente la responsabilidad de aplicar el principio de proporcionalidad a todas las personas, independientemente de su ciudadanía o su estatus migratorio.

73. En su Observación general N° 27 (1999) sobre la libertad de circulación, el Comité de Derechos Humanos subrayó la importancia del principio de proporcionalidad en el contexto de los principios aplicables al determinar las restricciones que los Estados pueden imponer legítimamente a la libertad de circulación: "Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse".

74. La Relatora Especial no desea contribuir al aumento del proteccionismo en el comercio mundial, pero es consciente de que, permitiendo la importación de bienes a sabiendas de que los han producido, totalmente o en parte, víctimas de trata, los Estados están desaprovechando esta oportunidad de desalentar la demanda. Es importante distinguir entre explotación de personas (vinculada con la trata de personas) y explotación del trabajo infantil; la OIT calcula que esta última afecta a más de 200 millones de niños²⁷. Las organizaciones movidas por fines proteccionistas podrían sostener con relativa facilidad, a falta de pruebas fidedignas, que determinados productos están contaminados por la explotación. En consecuencia, la Relatora Especial reafirma la importancia de que los Estados, así como las empresas, fomenten la reunión y publicación de pruebas por observadores independientes.

75. Las medidas orientadas a la demanda adoptadas por las autoridades de los Estados importadores, combinadas con las medidas adoptadas por minoristas o empresas que importan un producto sospechoso de manufactura por personas objeto de explotación o al margen de estas medidas, tal vez no obtengan los resultados previstos a menos que vayan acompañadas de medidas adecuadas en los países donde se produce la explotación y, posiblemente, la trata de personas, lo cual es también señal de la importancia de tener en cuenta las condiciones prácticas sobre el terreno, en particular la naturaleza del producto y el proceso de producción.

6. Las consultas como parte integrante del enfoque basado en los derechos humanos

76. La voluntad de celebrar consultas con quienes se verán o se verían afectados por las posibles medidas es un componente esencial del enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la trata de personas. Los Estados deberían aspirar a establecer un alto nivel de consulta en oposición al discurso según el cual las personas objeto de trata han de verse únicamente como víctimas con poca capacidad de acción y, por lo tanto, deben excluirse de

²⁶ *Principios y Directrices recomendados: Comentario*, pág. 36.

²⁷ OIT, *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, 2010), pág. 5.

las negociaciones. Con ello podría sentarse un nuevo precedente de participación de esos grupos como sujetos activos en toda propuesta que afecte a su futuro.

77. En un informe de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres se afirma que "todo enfoque de derechos humanos con respecto a la trata será vacío y carecerá de sentido si la voz y la capacidad de acción de las mujeres migrantes y objeto de trata no ocupan un lugar central"²⁸. Mientras que las medidas para hacer frente a la demanda deben comportar, evidentemente, consultas con hombres y niños, el enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la trata de personas ha de poner en primer plano los derechos y el bienestar de las víctimas de trata, de modo que ellas y sus opiniones ocupen un lugar central en las deliberaciones sobre las medidas encaminadas a desalentar la demanda. La inclusión genuina del parecer y la voz de las víctimas de trata contribuye a la preparación de una respuesta proporcional y a la incorporación de los derechos y deseos de las víctimas, teniendo a la vez en cuenta la complejidad inherente a la cuestión. Todo enfoque consultivo fomenta la aplicación de estrategias centradas en las posibles repercusiones en las personas, de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos relativos a la trata de personas. Como ha señalado la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, un enfoque basado en los derechos humanos "exige examinar, en todas y cada una de las etapas, las repercusiones que una ley, una política, una práctica o una medida pueden tener en las personas que han sido objeto de trata o son vulnerables a ella"²⁹.

78. Dando mayor preponderancia a las consultas con los principales grupos afectados por las medidas de reducción de la demanda puede disminuir la posibilidad de que esas estrategias tengan efectos negativos imprevistos o de que se apliquen medidas no deseadas por quienes se verán principalmente afectados por ellas. En los casos de trata de personas se violan diversos derechos humanos correspondientes a amplios segmentos de la esfera social y vinculados con distintos tipos de actividades. En consecuencia, las respuestas exigen un enfoque multidisciplinario. Las consultas con los afectados por las medidas de reducción de la demanda pueden sacar a la luz la complejidad de las cuestiones, así como plantear nuevos modos de proceder e investigaciones.

7. Libertad de tránsito

79. Todo enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la trata de personas debe garantizar que la legislación y las políticas no vulneren otros derechos humanos. A ese respecto, es fundamental la cuestión de la libertad de tránsito y los riesgos inherentes a las medidas orientadas a reducir la demanda. Esas medidas pueden proporcionar a los Estados motivos para intensificar su labor de prevención de la inmigración. Además, en un reciente informe de la UNESCO se señala que las medidas contra la trata a menudo se centran desproporcionadamente en la lucha contra la migración irregular, y no en las condiciones a las que están sometidas las víctimas, a quienes no se ofrece asistencia ni servicios de protección³⁰. En muchos países, la asistencia, la protección e incluso la regularización temporal del estatus migratorio están supeditadas a la obediencia a las fuerzas del orden.

80. De hecho, las cuestiones relativas a la migración y a la libertad de tránsito tal vez sean los aspectos más problemáticos que plantean las medidas de lucha contra la trata en el ámbito de los derechos humanos. Las medidas que restringen los canales de migración legal corren peligro de agravar la trata de personas y el traslado clandestino de personas, así como las violaciones de los derechos humanos conexas. La trata es consecuencia de la

²⁸ *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World* (Bangkok, 2007), pág. viii.

²⁹ *Principios y Directrices recomendados: Comentario*, pág. 3.

³⁰ Kristina Touzenis, *Trafficking in Human Beings: Human Rights and trans-national criminal law, developments in law and practices*, UNESCO Migration Studies 3 (París, UNESCO, 2010), pág. 149.

situación política y económica mundial, en particular de las enormes disparidades en la distribución de la riqueza y el nivel de vida, algo que debe tomarse en consideración al formular respuestas ante la demanda de trata de personas.

81. Toda respuesta proporcionada al problema de la demanda debe tener en cuenta la posibilidad de que, si las medidas de lucha contra la trata restringen la libertad de tránsito, aumente el riesgo de tráfico ilícito de personas. Los traficantes subirán los precios, y quienes no puedan pagarlos serán más vulnerables a la explotación.

82. Además, prestando una atención desproporcionada al control más riguroso de la migración también se corre el riesgo de agravar la situación en fases posteriores del ciclo de la trata. Se ha demostrado en estudios que los tratantes suelen explotar el miedo de las víctimas a una posible deportación y el carácter ilegal de su residencia o su situación laboral para impedir que las víctimas escapen. Esas observaciones se suman a los argumentos a favor de evitar las medidas que se centren de forma desproporcionada en la trata de personas como cuestión atinente a la migración.

IV. Conclusiones y recomendaciones

83. De conformidad con el artículo 9 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, los Estados partes "adoptarán medidas legislativas o de otra índole... o reforzarán las ya existentes... a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños".

84. En el contexto de la trata y la explotación de personas, se entiende por "demanda" el deseo o preferencia en relación con un determinado producto, trabajo o servicio que no respeta el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales fundamentales. Este deseo suele manifestarse en forma de dinero que suministra ingresos a los tratantes y sus asociados. Para desalentar esa demanda hacen falta medidas consonantes con el carácter y el alcance de la explotación de las víctimas de trata (principalmente, en los lugares donde se las explota), así como medidas encaminadas a hacer frente a los factores sociales, culturales, políticos, económicos, legales y de desarrollo que configuran la demanda y determinan y facilitan el proceso de trata. Para ello se puede ejercer influencia en las decisiones de compra de particulares y empresas que contribuyen, de forma voluntaria o involuntaria, a los ingresos de los tratantes y sus asociados. Los Estados tienen la responsabilidad de ejercer la diligencia debida para prevenir la trata de personas, incluida la adopción de medidas para desalentar la demanda.

85. Teniendo en cuenta las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional de derechos humanos, la Relatora Especial desea formular una serie de recomendaciones que pueden servir de base a la adopción de medidas basadas en los derechos humanos con el objeto de desalentar la demanda que propicia la trata de personas o conduce a ella:

a) Los Estados deberían determinar y analizar los factores que crean demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación y adoptar firmes medidas legislativas, normativas y de otra índole para hacer frente a estos problemas. Las medidas adoptadas con el objeto de desalentar la demanda han de basarse en la experiencia acumulada y en información exacta sobre las pautas de la trata de personas registrada en su jurisdicción (en cuanto a las personas objeto de trata a través de su territorio o con origen en su territorio).

b) Los Estados tienen la responsabilidad de proteger a las personas de los abusos de los derechos humanos (incluidas la trata de personas y su explotación) cometidos por terceros, como empresas comerciales y asociaciones delictuosas, mediante políticas, reglamentos y fallos judiciales adecuados. Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades, tanto dentro del país como en el extranjero, y adoptar medidas adecuadas para poner fin a la trata de personas o su explotación, independientemente del tamaño, el sector, el contexto operacional, el propietario y la estructura de la empresa.

c) Para desalentar la demanda normalmente hacen falta medidas que pongan fin a la discriminación, en particular a las prácticas discriminatorias que contribuyen a la explotación de las personas. Al respecto cabe mencionar la discriminación por motivos de sexo, etnia, origen nacional y otros criterios, como la discriminación contra los trabajadores migratorios, en las prácticas de empleo. Los Estados deben eliminar los actos o prácticas de discriminación por esos motivos y modificar las leyes y políticas que institucionalicen la discriminación y, con ello, también configuran la demanda, especialmente las que se refieran al empleo o la migración, así como hacer frente a las actitudes sociales, las prácticas y las creencias discriminatorias, que también configuran la demanda.

d) Es necesario instaurar mecanismos de reglamentación y supervisión siempre que alienten o faciliten toda forma de migración laboral, pues la ausencia de esos mecanismos ha tenido el efecto de facilitar la trata de personas. Hace falta legislación para proteger a quien, a falta de protección adecuada, pueda ser víctima de explotación con relativa facilidad (como los trabajadores migratorios en general y los niños trabajadores, en particular los que no tienen la edad mínima de admisión al empleo) y a quien no trabaje en un entorno formal o reglamentado (como los trabajadores domésticos migrantes y otros migrantes, especialmente mujeres, que trabajan en entornos informales o no reglamentados). Puede que también haga falta legislación para velar por que todos los lugares adonde se destine a una víctima de trata para que trabaje o gane dinero, incluidos los lugares o entornos de trabajo informales, estén sujetos al estado de derecho y, de ser necesario, puedan ser verificados por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

e) Las medidas encaminadas a desalentar la demanda deberían respetar los principios generales ligados al estado de derecho, es decir, no deben tipificar como delito la comisión de un acto (incluida la adquisición de un determinado servicio o producto) en circunstancias en las que no quepa esperar razonablemente que el comprador sepa que está cometiendo un delito, por ejemplo, si un determinado producto o servicio es manufacturado o prestado por una persona que ha sido objeto de trata, a menos que se tengan pruebas de que el comprador actuó con negligencia. En ese sentido, los Estados deben hacer públicas las modificaciones legislativas que tipifiquen como delito la adquisición de determinados tipos de servicios o productos fabricados o prestados por víctimas de trata y proporcionar a los posibles compradores información inequívoca acerca de dichos servicios o productos.

f) Toda medida encaminada a desalentar la demanda que comporte la restricción del ejercicio de los derechos humanos, en particular por parte de personas consideradas especialmente vulnerables a la trata, debe respetar el principio de proporcionalidad (es decir, debe ser adecuada para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y debe guardar proporción con el interés que debe protegerse).

g) Es necesario velar por que las medidas contra la trata no redunden en desmedro de los derechos humanos y la dignidad de las personas, en particular los

derechos de las víctimas de ella, ni de los migrantes, las personas internamente desplazadas, los refugiados y quienes soliciten asilo. Los Estados deben vigilar activamente las consecuencias y posibles efectos secundarios de las medidas encaminadas a desalentar la demanda, así como adoptar las medidas necesarias para hacer frente a todo efecto secundario indeseado que restrinja el ejercicio de los derechos humanos.

h) Los Estados deben recabar la opinión de los representantes de todo grupo de personas que podrían verse afectadas considerablemente por las medidas de prevención de la trata de personas, y tener en cuenta estas opiniones al preparar medidas dirigidas a desalentar la demanda. Para recabar la opinión de esas personas hace falta reunir información pertinente de personas que, por su experiencia, probablemente estén bien informadas de las deficiencias, lagunas o consecuencias imprevistas de las políticas y prácticas actuales. En particular, como indica el Comité de los Derechos del Niño, los Estados tienen la responsabilidad de escuchar y tener en cuenta la opinión de los niños que pueden verse afectados por toda medida encaminada a desalentar la demanda.
