



# Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general  
29 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

## Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas

Viena, 9 a 11 de septiembre de 2019

Tema 2 del programa provisional\*

**Medidas de prevención del delito  
que atañen a la trata de personas**

### Medidas de prevención del delito que atañen a la trata de personas

#### Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

## I. Introducción

1. El presente documento de antecedentes fue preparado por la Secretaría con objeto de facilitar las deliberaciones de la novena reunión del Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas. En el documento se plantean varias cuestiones que el Grupo de Trabajo tal vez desee examinar durante sus deliberaciones; se presenta información de antecedentes sobre esas cuestiones, en particular sobre los principales problemas y las buenas prácticas, así como sobre la labor anterior del Grupo en relación con cuestiones conexas, y se enumeran referencias, recursos e instrumentos concretos que pueden utilizar los Estados para responder a la trata de personas.

## II. Temas de debate

2. El Grupo de Trabajo podría tratar las cuestiones que se señalan más adelante, entre otras, al examinar las medidas de prevención de la delincuencia relacionadas con la trata de personas. Cabe esperar que este análisis dé lugar a un debate sobre las mejores prácticas y las deficiencias y dificultades con que tropiezan una amplia gama de agentes al responder a la trata de personas. En consonancia con las buenas prácticas, las deliberaciones del Grupo de Trabajo deberían basarse en un enfoque general centrado en los derechos humanos y abarcar un análisis en que se tuvieran en cuenta el género y la edad.

a) ¿Qué análisis nacional se está llevando a cabo en estos momentos con objeto de detallar, analizar y profundizar la comprensión de las causas fundamentales de la trata de personas? ¿Qué se sabe sobre las características específicas de la trata de personas en las jurisdicciones nacionales y la manera en que cambia ese delito con el tiempo?

b) ¿Qué factores en un entorno concreto aumentan la vulnerabilidad de una persona o de una comunidad frente a la trata de personas?

\* CTOC/COP/WG.4/2019/1.



c) ¿Con qué estrategias nacionales se están afrontando los factores socioeconómicos que, entre otras consecuencias, hacen que las personas sean más vulnerables a convertirse en víctimas de la trata de personas? ¿Qué partes interesadas participan en esas estrategias?

d) ¿Realizan los organismos de justicia penal actividades preventivas especializadas? ¿Cuáles son esas actividades, y están vinculadas con programas o estrategias más amplios?

e) ¿Existen programas que tengan por objeto reducir el ciclo de la trata evitando que las víctimas vuelvan a caer en las redes de trata o se conviertan ellas mismas en tratantes? En caso afirmativo, ¿cuáles son las limitaciones operacionales de esos programas?

f) ¿Existen actividades de prevención dirigidas a los sectores laborales informales, no regulados o desprotegidos, incluidos los del trabajo doméstico, los servicios privados de prestación de cuidados y de enfermería y los sectores de la construcción y del ocio?

g) ¿Existen medidas educativas, culturales o sociales respaldadas por la cooperación regional e internacional que ayuden a desalentar la demanda que propicie cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas?

h) ¿Qué acciones se están llevando a cabo para identificar y erradicar la participación del sector público en la trata de personas?

i) ¿Cuál es la aportación tangible que están realizando las autoridades fronterizas para prevenir la trata de personas?

j) ¿En qué medida y de qué manera contribuyen los funcionarios consulares y diplomáticos a prevenir la trata de personas?

k) ¿Cuál es el papel que desempeña la sociedad civil en las actividades que se están llevando a cabo a nivel nacional para prevenir la trata de personas?

l) ¿De qué manera apoya el mundo académico la elaboración, la aplicación y el examen de estrategias nacionales para la prevención del delito?

m) ¿Reciben formación continua e institucionalizada todas las partes interesadas, incluidos los proveedores de servicios no gubernamentales, las fuerzas del orden, las autoridades judiciales, la abogacía y las autoridades de asistencia social, en sus respectivos ámbitos de competencia, con objeto de afrontar todos los aspectos de la prevención?

n) ¿Se están llevando a cabo campañas nacionales de concienciación que incluyan marcos con los que medir su efecto sobre la prevención de la trata de personas? ¿Cómo se está midiendo el impacto de las actividades nacionales de prevención?

o) ¿Se han puesto en marcha programas de prevención destinados específicamente a los posibles consumidores, beneficiarios o receptores de bienes y servicios o de fondos generados por la trata de personas? ¿Se facilita mediante esos programas el acceso de los consumidores a información sobre la cadena de suministro y sobre las condiciones en que tienen que trabajar las personas para producir un bien?

p) ¿Tienen las campañas de concienciación el objeto de facilitar recursos a los agentes locales, incluidos los funcionarios no gubernamentales y gubernamentales, concretamente los que se encargan de hacer cumplir la ley, y reforzar la capacidad técnica de estos, con el fin de prevenir la trata de personas?

### III. Antecedentes

3. Para la prevención de la trata de personas es preciso dar respuestas creativas y coordinadas. Las iniciativas eficaces destinadas a encarar la vulnerabilidad ante la trata de personas deben basarse en una comprensión de la trata que ocurre en entornos concretos, así como de los riesgos a que se enfrentan determinados grupos.

Los esfuerzos destinados a desalentar a los tratantes haciendo frente a las causas fundamentales que los han llevado a dedicarse a la trata deben ir acompañados de actividades disuasorias de justicia penal. Las medidas de asistencia a las víctimas para romper el ciclo de la trata deben dirigirse a prevenir que las víctimas vuelvan a caer en las redes de trata o se conviertan ellas mismas en tratantes.

4. Estas respuestas deben tenerse en consideración, habida cuenta de las oportunidades de reunión de datos que ofrecen: cuanto más se aprenda sobre los tratantes y sus métodos, más específicas podrán ser las actividades destinadas a prevenir la trata. En resumen, la prevención de la trata está relacionada con todas las demás respuestas contra la trata y, por tanto, tales medidas deben llevarse a cabo de una forma concertada e integral que reconozca la complejidad de esa actividad delictiva.

5. De conformidad con las Directrices para la Prevención del Delito<sup>1</sup>, en las estrategias para la prevención eficaz del delito se deben incorporar una cooperación transversal entre los departamentos gubernamentales, una cooperación horizontal, regional e internacional, y un intercambio y una colaboración constantes con los asociados de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, así como con el sector privado. Una estrategia satisfactoria de prevención del delito debería comprender objetivos a corto, medio y largo plazo, así como flujos de financiación con los que garantizar su sostenibilidad; además, debería multiplicar los recursos y contar con sólidos elementos para su seguimiento y evaluación. La evolución de una estrategia y la eficacia de las actividades de prevención del delito solo se pueden demostrar claramente mediante el seguimiento y el examen constante de sus diversos componentes.

6. Por lo general, los enfoques de prevención del delito pueden ir desde afrontar las causas sociales y económicas fundamentales del delito y la violencia hasta reforzar las capacidades de las comunidades locales de modificar sus entornos con miras a desalentar a los delincuentes o promover una mayor cohesión social. Esos enfoques deberían contribuir a una estrategia que dé satisfacción a las necesidades de todos los sectores de la sociedad de manera que no aumente la exclusión social o económica de determinados grupos y se fomente el respeto del estado de derecho.

7. El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo. Esos factores, a su vez, son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias, así como en los entornos locales y las situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia. Determinar qué factores están asociados a los diferentes tipos de delitos puede dar lugar a la elaboración de programas y actividades para cambiar uno o más de esos factores y prevenir o reducir la incidencia de tales delitos. Esos factores causales o de fondo se denominan a menudo factores de riesgo.

8. A nivel mundial, la rápida urbanización, los desastres ambientales, las recesiones económicas y los cambios en las tendencias del comercio y las comunicaciones pueden influir en el estado de la economía política, en la infraestructura o en la capacidad de gobernar una región o un país. Los grupos de delincuencia organizada transnacionales a menudo se aprovechan de las estructuras e instituciones de gobierno débiles, y el aumento del tráfico de drogas, armas o personas puede empeorar en gran medida los niveles de delito y violencia. Además, las consecuencias de tales tendencias mundiales también se ven afectadas por las políticas regionales o nacionales, que pueden agravarlas o mitigarlas. Las políticas de trabajo o migración, por ejemplo, pueden tener efectos sobre el alcance de la trata de personas y el número de víctimas y autores de tal delito.

---

<sup>1</sup> Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo.

9. A nivel nacional, la amplitud de la disparidad de ingresos domésticos existente entre las clases más pobres y más ricas de una sociedad, los niveles de corrupción, la calidad de la infraestructura y las instituciones del Estado, y los patrones sociales y culturales pueden crear situaciones que aumenten los riesgos de delito y victimización.

10. A nivel local, las deficiencias de la infraestructura, las precarias condiciones de vivienda y vecindad, la falta de servicios de educación y sanidad, los altos índices de desempleo y el acceso fácil a las drogas o las armas pequeñas son elementos capaces de aumentar los riesgos de delito y victimización. En las ciudades, suelen existir marcadas discrepancias y desigualdades entre diferentes sectores urbanos. Las escuelas con escasos recursos pueden dar lugar a bajos niveles de rendimiento, abandono escolar, a conductas intimidatorias y expulsión de la enseñanza, hechos que, según se ha constatado, son factores de riesgo que favorecen la delincuencia y la victimización en niños y jóvenes.

11. A nivel individual, los factores de riesgo que propician la delincuencia y la victimización son múltiples y abarcan, por ejemplo, la pobreza, el aislamiento, y los conflictos, la violencia y el abuso en el ámbito familiar, circunstancias que pueden llevar a adoptar conductas agresivas, abusar de sustancias, correr riesgos e infringir la ley.

12. En las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal se reconoce que las conductas delictivas son consecuencia de multitud de causas, entre las que figuran factores sociales, económicos y medioambientales, y se ponen de relieve las responsabilidades y funciones de todos los gobiernos de todos los niveles con respecto a la articulación de estrategias de prevención proactivas, en lugar de reactivas. La vivienda, la salud, la creación de empleo, la educación, los servicios sociales y los servicios medioambientales pueden repercutir en la probabilidad de que las personas se conviertan en víctimas del delito o en delincuentes. El delito y la victimización se pueden evitar eficazmente mediante una estrecha colaboración entre los agentes sociales y la policía y el sector judicial a fin de formular estrategias basadas en datos empíricos que tengan en cuenta el conocimiento de los problemas relacionados con la delincuencia y sus causas.

13. La Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en su informe de 2019 (A/HRC/41/46), solicitó que las estrategias para prevenir la trata de personas se basaran más directamente en el objetivo de promover la inclusión social a largo plazo de las víctimas de la trata. En el párrafo 10 del informe, la Relatora Especial señaló que el aspecto preventivo de la obligación de diligencia debida de un Estado le exigía a este adoptar medidas en relación con las posibles víctimas de la trata y los riesgos de que las personas volvieran a ser objeto de la trata, y requería que las iniciativas estuvieran orientadas a los que corrieran mayor riesgo de ser objeto de la trata de personas.

14. La inclusión y la integración sociales representan lo contrario a la exclusión social, una de las principales causas fundamentales de la trata de personas, y exigen adoptar medidas a largo plazo encaminadas a restablecer el bienestar físico y psicológico de las víctimas por medio de una nueva participación en la vida económica, sociocultural y política, en consonancia con las aspiraciones de todo individuo.

#### **Deliberaciones anteriores del Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas**

15. El Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas ha examinado las medidas de prevención del delito relativas a la trata de personas desde su primera reunión, celebrada en 2009, en la que recomendó a los Estados partes lo siguiente:

a) estudiar la posibilidad de incluir la trata de personas en los planes de estudios de los centros de enseñanza públicos;

b) iniciar campañas de sensibilización destinadas al público en general, a determinados grupos y a las comunidades vulnerables a la trata, teniendo en cuenta los diversos contextos locales, para lo cual deberían estudiar la posibilidad de aprovechar eficazmente los medios de difusión (programas de radio y televisión, incluidas las

telenovelas que llegaran a grupos vulnerables, y la prensa), así como los actos públicos y personalidades importantes;

c) estudiar la posibilidad de analizar planes para realizar campañas de sensibilización con la Secretaría y otros Estados partes que hubieran iniciado campañas similares;

d) explorar las modalidades que permitieran fortalecer la educación y sensibilización de los usuarios o posibles usuarios de servicios sexuales y del producto del trabajo forzoso y otros tipos de explotación, así como ampliar su comprensión de la trata de personas y de la violencia contra las mujeres y los niños.

16. En su quinta reunión, celebrada en 2013, el Grupo de Trabajo aprobó las siguientes recomendaciones en relación con la prevención del delito en el contexto de la trata de personas:

a) los Estados partes deberían investigar las causas fundamentales de la trata de personas y afrontarlas con medidas pertinentes como, por ejemplo, combatir la falta de oportunidades para todos, prestar especial atención a las personas vulnerables a la trata, especialmente las mujeres y los niños, y dar más oportunidades de empleo y capacitación práctica;

b) los Estados partes deberían utilizar un enfoque multidisciplinar, integral, basado en los derechos humanos y bien centrado para reducir la demanda de todos los tipos de servicios y bienes a través de los cuales se somete a explotación a víctimas de la trata, incluidos, aunque no exclusivamente, los servicios sexuales caracterizados por la explotación, fomentando la participación de todos los sectores pertinentes a nivel nacional, incluso las organizaciones no gubernamentales nacionales pertinentes, y con el apoyo de la cooperación regional e internacional en la que participen las organizaciones internacionales y regionales pertinentes;

c) se alentaba a los Estados partes a que adoptaran un enfoque holístico para disuadir de la demanda de todos los tipos de servicios y bienes a través de los cuales se sometía a explotación a víctimas de la trata, e integraran en ese enfoque campañas de concienciación y evaluaciones exhaustivas de la situación nacional, con la participación de la sociedad civil;

d) los Estados partes deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas para hacer cumplir las normas laborales y de derechos humanos mediante inspecciones laborales y otros medios pertinentes, como la elaboración de códigos de conducta éticos, incluso para las cadenas de suministro; cooperar con los sindicatos; crear coaliciones empresariales nacionales o regionales; y fortalecer las alianzas con la sociedad civil;

e) los Estados partes deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas para reglamentar y registrar las agencias privadas de empleo y contratación, y para vigilarlas y expedirles licencias, entre otras cosas, prohibiendo que se cobraran a los empleados tasas de contratación, a fin de garantizar que esas agencias no se utilizaran para facilitar la trata de personas;

f) se alentaba a los Estados partes a que intercambiaran información sobre buenas prácticas para reducir la demanda de todos los tipos de bienes y servicios a través de los cuales se sometía a explotación a víctimas de la trata;

g) los Estados partes deberían examinar sus políticas y sus prácticas de adquisición y, según correspondiera, adoptar medidas nuevas para prevenir la demanda de mano de obra, servicios o bienes que fomentaran la explotación ajena;

h) se alentaba a los Estados partes a que mejoraran las medidas preventivas y desalentaran la demanda que fomentaba la explotación en todas sus formas y conducía a la trata de personas, con miras a eliminar esa demanda y, por lo tanto, a que crearan conciencia respecto de los efectos negativos de los clientes, los consumidores o los usuarios de la trata de personas, ya que eran ellos los que generaban la demanda.

17. En su sexta reunión, celebrada en 2015, el Grupo de Trabajo trató el tema del papel que desempeñaban las agencias de contratación y las tasas de contratación en la trata de personas, al considerar que formaban un área de intervención clave de los Estados para la prevención de esa actividad delictiva. En esa reunión, el Grupo de Trabajo aprobó las siguientes recomendaciones en relación con la prevención del delito en el contexto de la trata de personas:

a) los Estados deberían alentar a los empleadores a que, cuando fuera posible, contrataran a los trabajadores migrantes directamente, o a que utilizaran solo los servicios de agencias registradas y autorizadas, o que recurrieran a agencias aprobadas, para prevenir prácticas de contratación fraudulentas y explotadoras;

b) los Estados deberían promover la cooperación entre Estados a fin de prevenir y combatir la trata de personas y la explotación de los trabajadores migrantes, por ejemplo, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, según correspondiera;

c) los Estados deberían alentar la cooperación entre los sectores público y privado y alentar a las empresas a que actuaran con la debida diligencia respecto a la contratación de trabajadores migrantes, de conformidad con las normas de prevención de la trata de personas reconocidas internacionalmente;

d) los Estados deberían fomentar la cooperación entre las diversas partes interesadas, por ejemplo, entre inspectores de trabajo y sindicatos, si procediera, a fin de prevenir y combatir la trata de personas y la explotación de los trabajadores migrantes;

e) los Estados deberían también crear capacidad para prevenir y combatir la trata de personas mediante programas de capacitación adecuados para inspectores de trabajo, profesionales del sector de la salud, proveedores de servicios sociales, educadores y agentes del orden y profesionales que pudieran entrar en contacto con las víctimas de la trata de personas;

f) los Estados podrían considerar la posibilidad de instruir y capacitar, en caso necesario, a su personal diplomático o consular pertinente y, si fuera posible, de establecer una red de agregados especiales para prevenir la trata de personas.

18. En su octava reunión, en 2018, el Grupo de Trabajo recomendó lo siguiente a los Estados partes:

a) realizar autoevaluaciones para determinar las formas más comunes de explotación y las que fuesen surgiendo, a fin de elaborar medidas de prevención específicas;

b) examinar la función de la tecnología moderna y los datos en la prevención y la lucha contra la trata de personas, entre otras cosas, durante los períodos de reflexión y recuperación;

c) promover la cooperación efectiva y el intercambio de información sobre los servicios, incluidos los de protección, y medidas de prevención, de manera oportuna, entre los países de origen, de tránsito y de destino, incluida la coordinación bilateral o multilateral apropiada de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades transfronterizas, de conformidad con el derecho interno, así como medidas relativas a la captación y el traslado de las víctimas.

### **Respuestas específicas, multidisciplinarias y basadas en datos empíricos**

19. Para prevenir el delito eficazmente es necesario un enfoque multidisciplinario que se centre prioritariamente en las especificidades de un contexto determinado. Numerosos tipos de políticas nacionales y locales pueden contribuir a garantizar un efecto coordinado sobre la trata de personas; entre ellos cabe mencionar las políticas en materia de derecho penal, asuntos sociales, educación y planificación urbana, así como las políticas tributarias y las medidas administrativas de las autoridades locales. Un ejemplo de enfoque cooperativo y multidisciplinario se puede encontrar en las prácticas de la policía de proximidad, en las que suelen participar las fuerzas del orden,

las autoridades locales, las empresas, las asociaciones y la ciudadanía; esas prácticas han demostrado ser particularmente eficaces y con ellas se han articulado acciones preventivas dirigidas a combatir numerosas formas de delito.

20. Para formular respuestas basadas en datos empíricos con las que combatir la delincuencia organizada transnacional y adaptar las intervenciones a las especificidades de las cuestiones locales relacionadas con la delincuencia, las estrategias de prevención del delito deben fundamentarse en una reunión y un análisis sólidos de datos y se deben aplicar mediante marcos de seguimiento y evaluación que ofrezcan resultados desglosados, como mínimo, por sexo y edad. Mediante la reunión y el análisis de datos, las fuerzas del orden y las partes interesadas de la comunidad disponen de pruebas empíricas útiles para su actuación -si bien el público no lo perciba así- como base tanto para diseñar como para evaluar la repercusión de las actividades pertinentes. La tecnología ofrece cada vez más oportunidades para que las partes interesadas en la lucha contra la trata actúen antes de que se produzca la actividad delictiva, por ejemplo, mediante un mayor conocimiento de las características, la incidencia y los métodos de la trata, lo que permite poner en marcha una serie de medidas -desde el establecimiento de observatorios especializados hasta el aumento de las alianzas y las respuestas coordinadas con plataformas en línea y proveedores de servicios de tecnología- entre otros fines, para utilizar los medios sociales con objeto de captar a las víctimas de la trata de personas.

21. Desde el año 2000, muchos Gobiernos han aprobado planes nacionales para combatir la trata de personas. Por lo general, esos planes se han centrado en fortalecer las respuestas de las fuerzas del orden a la trata de personas y en mejorar la asistencia y la protección de las personas objeto de trata, y han ido acompañados de acciones a veces mal definidas destinadas a prevenir esa actividad delictiva, muy frecuentemente dirigidas a concienciar a la población en general sobre los peligros de la trata de personas y los movimientos migratorios.

22. La prevención de situaciones propicias para el delito ha sido descrita como un proceso de varias fases con el que se pretende entender dónde, cuándo y cómo se producen los incidentes relacionados con delitos. Las medidas de prevención en ese contexto han tenido por objeto modificar los entornos en que se dan las conductas delictivas a fin de hacerlos menos idóneos para la delincuencia. Conforme a ese enfoque, que se basa en un análisis de la incidencia y distribución de un problema específico relacionado con la delincuencia, se identifican factores de riesgo, se formulan y aplican soluciones apropiadas y se evalúan los resultados<sup>2</sup>. Como se suele indicar, para prevenir situaciones propicias para el delito es necesario un esfuerzo coordinado por el que se adapten las intervenciones al contexto concreto en que se lleven a cabo las actividades. Por ejemplo, se puede responder a los delitos menores en las zonas urbanas, entre otros modos, mejorando el alumbrado público. Para prevenir la trata de personas se deben tener en cuenta, por ejemplo, los diversos factores que facilitan las condiciones de explotación, con objeto de permitir la formulación de una respuesta eficaz al problema en cuestión, que se adapte, como mínimo, a uno de esos factores. Mediante la reunión y el análisis de datos, se planifican y efectúan intervenciones conforme a las circunstancias de un tipo delictivo en un escenario determinado, con lo que se garantiza que las intervenciones se centran en cuestiones específicas para así ampliar la eficacia de los resultados.

### **Acción preventiva contra la trata transnacional**

23. En el artículo 11 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, se establece que los Estados partes deberán, en la medida de lo posible, reforzar los controles fronterizos y, además de tomar medidas en virtud del artículo 27 de la Convención contra la

<sup>2</sup> Auzeen Shariati y Rob T. Guerette, "Situational crime prevention", en *Preventing Crime and Violence*, Brent Teasdale y Mindy S. Bradley, eds., *Advances in Prevention Science Series* (Basilea, Suiza, Springer, 2017).

Delincuencia Organizada, considerar la posibilidad de mejorar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos. Además, conforme al artículo 12 tanto del Protocolo contra la Trata de Personas como del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los Estados partes deben garantizar la integridad y seguridad de sus documentos de viaje. Por último, en el artículo 13 de ambos Protocolos se establece también que los Estados partes, cuando lo solicite otro Estado parte, deberán verificar, dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos presuntamente expedidos en su nombre.

24. El resultado práctico de la obligación de reforzar los controles fronterizos básicos es conseguir que a los tratantes les resulte más difícil utilizar los medios convencionales para cruzar las fronteras. Entre las medidas para reforzar estos controles figuran hacer controles más eficientes y prevenir el uso indebido de pasaportes y de otros documentos de viaje o identificación; estas acciones dependen en gran medida de la cooperación transfronteriza.

25. Según el artículo 11 del Protocolo contra la Trata de Personas, los Estados también tienen la obligación de garantizar que los transportistas comerciales se cercioren de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en un Estado de destino y que, en caso de incumplimiento, se apliquen las correspondientes sanciones, denominadas “sanciones a los transportistas”. Por medio de este artículo del Protocolo se pretende prevenir el uso de transportistas comerciales como medio de transporte en la trata de personas, haciendo que a los tratantes les resulte más difícil utilizar los medios de transporte convencionales en la comisión de sus delitos.

### **Prevención por medio de la lucha contra la corrupción y la complicidad**

26. En todo el mundo, la trata de personas sigue siendo un delito caracterizado por un alto nivel de impunidad, lo que pone en duda, como mínimo, la aquiescencia, si no la complicidad, de los funcionarios públicos en las actividades de trata. Existen fuertes vínculos entre las actividades de la delincuencia organizada -como la trata de personas y la corrupción-, los cuales se reflejan en la Convención contra la Delincuencia Organizada, cuyo artículo 8 establece la obligación de los Estados partes de adoptar medidas por las que tipificar como delito las prácticas de corrupción en las que participen funcionarios públicos. Habida cuenta de que los Estados son en última instancia los responsables de la corrupción en relación con la trata, incluso en los casos de abuso de poder no autorizado<sup>3</sup>, las estrategias de prevención de los Estados para luchar contra la trata de personas deben priorizar, detallar y aplicar esfuerzos claramente para prevenir la participación del sector público en la trata.

### **Combatir la demanda**

27. Hasta la fecha, los esfuerzos de prevención de la trata han ido destinados, casi exclusivamente, a reducir la oferta de esta actividad delictiva, fundamentalmente mediante la concienciación de las posibles víctimas y, más frecuentemente, del público en general en lo que respecta a los peligros de la trata de personas. Al mismo tiempo, la falta de atención prestada a la demanda de servicios de personas que son objeto de trata ha supuesto una pérdida de oportunidades para llevar a cabo campañas de concienciación de amplio espectro con las que alertar a la población en general y a las entidades públicas y privadas sobre la posibilidad de ser usuarios, clientes o consumidores de los servicios de las víctimas de trata o de contribuir por otros medios a la comisión de ese delito.

<sup>3</sup> Véase “Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones”, en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II, segunda parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.04.V.17 (Part 2), cap. IV, secc. E, art. 7.

28. Con respecto a la demanda por los empleadores, el hecho de centrar cada vez más la atención en responder a la trata y en prevenirla dentro de los sectores formales de la industria y los servicios sigue dando lugar a distintas respuestas. Algunos Gobiernos han tratado de trasladar a las empresas parte de la carga del cumplimiento de la ley laboral en relación con la trata, para lo cual las obligan a certificar que en sus cadenas de suministros no existe el trabajo forzoso. Puesto que las denuncias de abuso en las cadenas de suministro de minoristas en los países desarrollados se han vuelto más frecuentes, empresas individuales, asociaciones de empresarios y organizaciones de la sociedad civil del ámbito empresarial han elaborado códigos de conducta voluntarios y otras normas mínimas, inicialmente centradas en el trabajo infantil. Estos compromisos voluntarios en ocasiones se ven reforzados por obligaciones jurídicas similares, que en la actualidad suscitan debates sobre políticas en los que se plantea, entre otras cuestiones, si se ha trazado adecuadamente una línea que separe la autorregulación de la regulación que el Estado impone a los proveedores de servicios de tecnología con el fin de prevenir la trata de personas.

29. Las medidas para promover la protección de los derechos y libertades fundamentales de los trabajadores contribuyen de manera aún más importante a prevenir las situaciones de explotación que fomentan la trata de personas.

### **Vulnerabilidad**

30. Como ya se ha señalado, son factores medioambientales o contextuales específicos los que contribuyen a la vulnerabilidad de un individuo, grupo, comunidad o sociedad ante determinadas formas de trata de personas. Entre esos factores cabe mencionar, entre otros, la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la violencia por razón de género. Estos y otros factores repercuten de forma diversa y desproporcionada en grupos que ya carecen de poder y de estatus en la sociedad -en particular mujeres, niños, migrantes, refugiados y desplazados internos- y deben utilizarse para, a partir de ellos, elaborar la acción preventiva correspondiente.

31. Con respecto a las respuestas concretas orientadas a la prevención, el uso de leyes o reglamentos con los que vigilar y controlar locales, empresas e instalaciones agrícolas o industriales ha sido fundamental para ayudar a reducir y prevenir la trata de personas en determinados entornos. Muchas de esas respuestas pueden considerarse enfoques de prevención de situaciones propicias para el delito destinados a reducir las recompensas e incrementar los riesgos y el esfuerzo a quienes se benefician de la trata o la facilitan. Además, se ha promulgado legislación para proteger mejor los derechos de los trabajadores, programar inspecciones de trabajo frecuentes, imponer salarios justos, prohibir que los empleadores deduzcan de los salarios sumas en concepto de costos de contratación e imponer períodos estrictos de inhabilitación y multas a los empleadores que incumplan la normativa laboral.

### **Actividades de concienciación**

32. Las campañas actuales de concienciación sobre la trata adoptan diversas formas, entre las que cabe mencionar módulos de educación en línea, seminarios, campañas en las redes sociales, vallas publicitarias y carteles, documentales, exposiciones artísticas y fotográficas y programas de televisión.

33. La premisa básica de cualquier campaña de concienciación debería ser que el grupo claramente identificado al que esta vaya dirigida no es consciente de algún aspecto de la trata de personas, que ello supone una limitación insalvable para su capacidad de emprender una acción adecuada para combatir la trata y que una actividad de concienciación adaptada a tales circunstancias podría paliar directamente la carencia observada y servir para que el grupo destinatario no solo se conciencie, sino que actúe en consecuencia.

34. Algunos países han elaborado o financiado campañas de concienciación e información centradas en ciertos tipos de explotación, como el trabajo forzoso en determinados sectores y los matrimonios forzados en determinadas comunidades, o campañas dirigidas a determinados grupos, como los niños, las mujeres, los migrantes,

los trabajadores domésticos u otros trabajadores vulnerables. Ello supone la aplicación de un análisis de prevención de situaciones propicias para el delito a casos de trata de personas a fin de afrontar las vulnerabilidades observadas en las posibles víctimas y diseñar estrategias concretas y adaptadas para paliarlas.

### **Iniciativa Educación para la Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

35. En la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, aprobada en 2015 en el 13<sup>er</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, se resalta la importancia de la educación como instrumento para prevenir el delito y la corrupción. Además, se pone de relieve que la educación de los niños y los jóvenes es fundamental para promover una cultura que respalde el estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal. En apoyo de esta idea, se ha concebido la iniciativa Educación para la Justicia del Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el fin de crear y divulgar, en los programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria, materiales educativos relacionados con los ámbitos de la prevención del delito y la justicia penal que forman parte del mandato de la UNODC. A partir de esta iniciativa, se pueden obtener de forma gratuita recursos académicos y herramientas en línea y se organizan talleres, conferencias y simposios para que maestros y profesores aprendan, intercambien ideas e investiguen sobre la prevención del delito y la justicia penal.

36. La iniciativa Educación para la Justicia comprende actividades que podrían incluirse en los planes de estudios de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria. El componente de enseñanza universitaria de la iniciativa, por ejemplo, tiene por objeto servir de apoyo formativo a los profesores en campos relacionados con los ámbitos que forman parte del mandato de la UNODC, como la delincuencia organizada, la corrupción, la prevención del terrorismo, la ciberdelincuencia, la justicia penal, el tráfico ilícito de armas de fuego, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como con la integridad y la ética.

### **Mensaje común relacionado con la prevención**

37. En su resolución 68/192, la Asamblea General designó el 30 de julio Día Mundial contra la Trata de Personas, que se celebraría todos los años a partir de 2014. Cada año, la UNODC adopta un enfoque temático para el Día Mundial contra la Trata de Personas con el fin de difundir los mensajes relacionados de una manera más dirigida y consolidarlos tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. En 2017, el tema elegido para el Día Mundial se centró en la vulnerabilidad a la trata; en 2018, en la trata de niños y jóvenes; y, en 2019, en la necesidad de mejorar las medidas nacionales.

38. La Campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas, creada en 2010, está coordinada por la UNODC y hasta la fecha la han adoptado 18 países. Con ella se pretende inspirar y alentar a la participación en las medidas destinadas a combatir esta actividad delictiva. En agosto de 2017, el Gobierno de México y la UNODC pusieron en marcha la campaña *#AQUIESTOY contra la trata de personas*, una iniciativa en español bajo los auspicios de la Campaña Corazón Azul. En 2019, el Ecuador ha sido el último país en sumarse a la campaña.

## **IV. Orientaciones para dar respuestas**

39. El artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada trata sobre la prevención, y en él se destaca la importancia de promover la coordinación interna entre los agentes estatales, la colaboración con la sociedad civil y la cooperación internacional

en la elaboración de estrategias de prevención para hacer frente a todas las formas de delincuencia organizada transnacionales. También se hace referencia, por ejemplo, a la posibilidad de emprender esfuerzos a nivel internacional para mitigar las circunstancias que hacen vulnerables a los grupos socialmente marginados a las actividades de la delincuencia organizada.

40. Se presta especial atención a la acción estatal para reducir las oportunidades de los grupos delictivos de participar en mercados lícitos, entre otros medios fortaleciendo la cooperación entre los agentes de la justicia penal y el sector privado, elaborando normas, procedimientos y códigos de conducta para salvaguardar la integridad de las entidades públicas y privadas, y previniendo la utilización indebida de personas jurídicas para licitaciones, subsidios y licencias concedidos por autoridades públicas para realizar actividades comerciales.

41. En la Convención también se subraya la importancia de sensibilizar a la opinión pública, a través los medios de comunicación, con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa, a fin de fomentar la participación pública en los esfuerzos por prevenir y combatir dicha delincuencia.

42. En el artículo 9 del Protocolo contra la Trata de Personas se hace referencia a la prevención de la trata. También en ese instrumento se destaca expresamente la importancia de los medios de información en la labor de sensibilización, a la vez que se señala la función complementaria que puede desempeñar la sociedad civil en los esfuerzos de las autoridades públicas de prevención del delito en respuesta a la trata de personas. En relación con la referencia que se hace en la Convención a los esfuerzos por mitigar la vulnerabilidad a la delincuencia organizada, en el Protocolo se subraya la necesidad de que los Estados adopten medidas, recurriendo en particular a la cooperación, para hacer frente a los factores que hacen a las personas vulnerables a la trata y aumentan sus probabilidades de convertirse en víctimas de esta. En el artículo 10, párrafo 2, del Protocolo se señala la importancia de que los Estados partes impartan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas, o refuercen dicha capacitación, teniendo en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas a los niños y a las mujeres, así como de fomentar la cooperación con la sociedad civil.

## **Instrumentos principales y recursos recomendados**

### ***Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito***

43. En el *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito* de la UNODC se ofrece una visión general precisa de las consideraciones principales que deben tenerse en cuenta a la hora de planificar y ejecutar estrategias e intervenciones sobre prevención del delito. Además, se reconoce que existen algunas diferencias significativas entre regiones y países en lo que respecta a los desafíos planteados por el delito y la victimización y la importancia de adaptar los programas a los contextos locales. Se hace especial hincapié en cómo las estrategias de prevención del delito basadas en las directrices elaboradas por las Naciones Unidas se pueden implantar y mantener a lo largo del tiempo.

### ***Ley Modelo contra la Trata de Personas***

44. La *Ley Modelo contra la Trata de Personas* de la UNODC tiene por objeto facilitar la adopción o examen y modificación de la legislación de los Estados para combatir la trata de personas. Cada una de las disposiciones de la Ley Modelo va acompañada de un comentario detallado, y los legisladores pueden encontrar en ella diversas opciones, según proceda, y fuentes jurídicas y ejemplos. En estos momentos la Ley Modelo se está revisando con miras a su publicación a finales de 2019.

***Guía legislativa para la aplicación 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***

45. La *Guía legislativa para la aplicación 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*, de la UNODC, tiene por objetivo ayudar a los Gobiernos y a los profesionales a reconocer y afrontar mejor la trata de personas a través de la reflexión sobre la trata y del examen sobre si se está encarando actualmente mediante marcos legislativos y regulatorios y, en su caso, de qué manera. En estos momentos la *Guía legislativa* se está revisando con miras a su publicación a finales de 2019.

***Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta de la justicia penal a la trata de personas***

46. En el *Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta de la justicia penal a la trata de personas*, de la UNODC, se brindan orientaciones sucintas a los asesores para la reunión y el análisis de información con el objetivo de llevar a cabo una evaluación integral o específica de distintos aspectos de la respuesta de la justicia penal de un país a la trata de personas. Este *Manual* es lo suficientemente flexible para utilizarse en evaluaciones tanto donde existen infraestructuras sólidas para combatir la trata de personas como donde hay pocas o ninguna medida al respecto.

***Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal***

47. El *Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal*, de la UNODC, tiene la finalidad de respaldar el desarrollo de la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y jueces para la prevención de la trata de personas, la protección de las víctimas de trata, el enjuiciamiento de quienes cometen delitos de esa índole y la cooperación internacional necesaria con la que alcanzar esos objetivos.

***Manual para la lucha contra la trata de personas***

48. El *Manual para la lucha contra la trata de personas*, de la UNODC, está dirigido a todas las partes interesadas en la lucha contra la trata, entre las que cabe citar a los encargados de la formulación de políticas, agentes del orden, jueces, fiscales, proveedores de servicios a las víctimas y miembros de la sociedad civil. En este se combina y se presenta un amplio abanico de conocimientos e información y se ofrecen ejemplos concretos de acciones destinadas a prevenir y combatir la trata de personas, proteger y asistir a las víctimas de trata y promover la cooperación internacional.

***Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas***

49. En los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se proporciona una orientación normativa basada en los derechos respecto de la prevención de la trata y la protección de las víctimas de la trata. Las 11 directrices recomendadas promueven y facilitan la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en las legislaciones, las políticas y las intervenciones en los planos nacional, regional e internacional.

***Base de Datos de Jurisprudencia sobre la Trata de Personas***

50. En la base de datos de jurisprudencia sobre la trata de personas, un componente del Portal de Información sobre la Trata de Personas de la UNODC, se ofrece un análisis de aproximadamente 1.500 resoluciones judiciales sobre la trata de personas de más de 100 países y tribunales supranacionales; este instrumento tiene por objeto permitir a

jueces, fiscales, encargados de la formulación de políticas, medios de comunicación, investigadores y otras partes interesadas ampliar sus conocimientos sobre la manera en que los distintos Estados utilizan sus respectivas leyes para combatir la trata de personas.

***Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases: Case Digest***

51. La publicación de la UNODC titulada *Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases: Case Digest*, que se editó en octubre de 2016, hace referencia a las cuestiones probatorias recurrentes que caracterizan los casos de trata de personas en todo el mundo, además de ofrecer al lector diversas opciones y posibilidades basadas en un análisis de 135 casos de 31 jurisdicciones. La mayoría de los casos recogidos en el compendio han sido extraídos de la base de datos de jurisprudencia sobre la trata de personas.

***Legal definition of trafficking in persons: consolidation of research findings and reflection on issues raised***

52. El documento temático de la UNODC titulado “Legal definition of trafficking in persons: consolidation of research findings and reflection on issues raised” se basa en documentos temáticos publicados con anterioridad que trataban de los conceptos clave del abuso de una situación de vulnerabilidad, el consentimiento y la explotación y tiene por objeto recabar los análisis relacionados sobre el alcance de la definición de trata de personas para respaldar una mayor comprensión en el ámbito internacional y una mayor coherencia en las prácticas nacionales de los Estados.

***Preventing trafficking in persons by addressing demand***

53. En el documento temático titulado “Preventing trafficking in persons by addressing demand”, publicado por el Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (ICAT) se describen las especificidades de la demanda, concretamente en lo que respecta a la trata de personas con fines de explotación laboral. También se ponen de relieve estrategias que se podrían utilizar más sistemáticamente para prevenir la trata.

***Council of Europe report on emerging good practice by State authorities, the business community and civil society in the area of reducing demand for human trafficking for the purpose of labour exploitation***

54. Este informe del Consejo de Europa sobre buenas prácticas emergentes de las autoridades de los Estados, la comunidad empresarial y la sociedad civil para la reducción de la demanda de trata de personas con fines de explotación laboral se centra en los esfuerzos encaminados a desalentar la explotación que conduce a la comisión de la trata de personas. En el informe se exponen métodos que, según la información de que se dispone actualmente, representan buenas prácticas. También se presentan iniciativas de Gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil y se examinan los aspectos positivos y negativos de esas iniciativas en lo que se refiere a la prevención de la trata de personas en el contexto de las prácticas empresariales y las cadenas de suministro.

***Providing effective remedies for victims of trafficking in persons***

55. El documento temático del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas sobre la facilitación de reparación efectiva para las víctimas de la trata de personas, titulado “Providing effective remedies for victims of trafficking in persons”, se basa en un examen de la bibliografía sobre el derecho y la jurisprudencia internacionales en relación con las obligaciones de los Estados de proporcionar reparaciones eficaces a las víctimas de la trata de personas. En el documento se indican las oportunidades y los obstáculos que existen para aplicar las normas internacionales pertinentes en los países y se señalan las dificultades comunes con que tropiezan las víctimas de la trata para obtener reparación.

***Toolkit for Guidance in Designing and Evaluating Counter-Trafficking Programmes:  
Harnessing Accumulated Knowledge to Respond to Trafficking in Persons***

56. En el manual de orientación sobre la formulación y evaluación de programas contra la trata de personas titulado *Toolkit for Guidance in Designing and Evaluating Counter-Trafficking Programmes: Harnessing Accumulated Knowledge to Respond to Trafficking in Persons*, del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, se brinda un conjunto de herramientas accesibles y de fácil uso que los profesionales pueden utilizar para poner en práctica el aprendizaje sectorial y mejorar sus programas contra la trata. Estas herramientas tienen por objeto ayudar a reforzar la formulación de los programas, articular la planificación para la evaluación y crear evaluaciones formativas y sumativas del aprendizaje. Cabe esperar que la amplia utilización de las herramientas dé lugar a programas más eficaces que, junto con su evaluación, contribuyan a seguir consolidando la base de datos empíricos sobre las medidas eficaces para combatir la trata de personas.

---