



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
LIMITADA

E/CN.4/2000/68
29 de febrero de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
Tema 12 a) del programa provisional

INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER
Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la
violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias,
sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra
la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44
de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| RESUMEN EJECUTIVO | | 4 |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 - 17 | 6 |
| A. Tema del presente informe: de la migración voluntaria a la trata de mujeres: el continuo que va de la circulación de las mujeres a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante esta circulación | 1 - 4 | 6 |
| B. Evolución de la postura de la Relatora Especial en relación con la trata de mujeres | 5 - 9 | 7 |
| C. Definición de la trata | 10 - 17 | 8 |
| II. LA TRATA DE MUJERES | 18 - 34 | 10 |
| A. Historia del derecho internacional relativo a la trata | 18 - 20 | 10 |
| B. El Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949: crítica | 21 - 26 | 11 |
| C. Definiciones actuales de la trata de personas en el derecho internacional..... | 27 - 34 | 13 |
| III. VIOLACIONES COMETIDAS CONTRA LA MUJER EN CASO DE DESPLAZAMIENTO | 35 - 48 | 15 |
| A. Violencia contra la mujer | 35 - 41 | 15 |
| B. Prácticas discriminatorias que provocan o contribuyen a la violencia: restricción de la movilidad, leyes de nacionalidad, igualdad de protección, derechos laborales, etc. | 42 - 48 | 17 |
| IV. RESPONSABILIDAD DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER | 49 - 53 | 19 |
| A. Responsabilidad directa del Estado | 50 | 19 |
| B. Debida diligencia..... | 51 - 53 | 20 |
| V. FALTA DE DERECHOS Y DENEGACIÓN DE LA LIBERTAD: CAUSAS FUNDAMENTALES DE LA TRATA..... | 54 - 60 | 21 |

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| VI. CONSECUENCIAS DE LAS LEYES Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN PARA LA TRATA Y LA MIGRACIÓN..... | 61 - 67 | 23 |
| VII. MODALIDADES ACTUALES DE LA TRATA Y LA MIGRACIÓN | 68 - 77 | 26 |
| VIII. SOLUCIONES: DEL RESCATE Y LA REHABILITACIÓN A LOS DERECHOS Y LA REPARACIÓN | 78 - 106 | 29 |
| A. Respuestas de los gobiernos | 78 - 100 | 29 |
| B. Respuestas no gubernamentales | 101 - 106 | 35 |
| IX. RECOMENDACIONES | 107 - 122 | 37 |
| A. En el plano internacional | 107 - 110 | 37 |
| B. En el plano nacional | 111 - 122 | 38 |

RESUMEN EJECUTIVO

El tema del presente informe es "de la migración voluntaria a la trata de mujeres: el continuo que va de la circulación de las mujeres a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante esta circulación".

El informe expone la evolución de la postura de la Relatora Especial sobre la trata de mujeres. Figura en él un panorama general de la labor sobre la trata emprendida por la Relatora Especial durante el año. El informe proporciona una crítica del Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949.

El informe hace hincapié en el hecho de que las mujeres circulan y son transportadas con consentimiento y sin él, de modo legal e ilegal, por numerosos motivos, incluidos motivos sociales, políticos, culturales y económicos. El elemento que distingue la trata de otras formas de circulación es el carácter no consensual del tráfico. Se hace hincapié en la necesidad de disponer de una definición clara de la trata, que no existe hasta ahora en el derecho internacional. Para los fines del informe la Relatora Especial utiliza la siguiente definición de trata de personas. Por trata de personas se entiende la captación, transporte, compra, venta, cesión, alojamiento o recepción de personas: i) mediante amenazas o el recurso a la violencia, el secuestro, la fuerza, el fraude, el engaño o la coacción (incluido el abuso de autoridad), o la servidumbre por deudas, con el fin de: ii) situar o mantener a esta persona, para obtener un pago o sin este fin, en una situación de trabajo forzado o en prácticas análogas a la esclavitud, en una comunidad distinta de la comunidad en la que esta persona vivía en el momento de cometerse el acto original descrito en i).

Se hace hincapié en que la circulación y la migración, combinadas con las reacciones de los gobiernos ante esta circulación y con los intentos de restringirla mediante políticas de inmigración y la explotación de estos intentos por los traficantes, ponen a las mujeres en situaciones de falta de protección por la ley o de protección únicamente marginal. El Estado pone a las inmigrantes en situaciones de mayor vulnerabilidad a la violencia por la falta de protecciones legales independientes para las mujeres documentadas y en especial indocumentadas. Las mujeres que intentan ejercer su libertad de circulación quedan a menudo en situaciones vulnerables en relación con la protección de esos derechos humanos. El informe subraya la preocupación de la Relatora Especial sobre la relación aparente que existe entre las políticas proteccionistas y contrarias a la inmigración y el fenómeno de la trata. Además el informe se muestra preocupado por el enfoque basado en el orden público que adoptan de modo abrumador los gobiernos en su lucha contra la trata. Estos enfoques a menudo son contrarios a la protección de los derechos humanos y pueden crear o exacerbar situaciones existentes que causan la trata de mujeres o que contribuyen a ella.

El informe se ocupa de las raíces de la migración y la trata. Subraya el hecho de que la falta de derechos de la mujer es el principal factor causante en el que se basan las migraciones femeninas y la trata de mujeres. La incapacidad de las actuales estructuras económicas, políticas y comerciales de proporcionar oportunidades iguales y justas de trabajo ha contribuido a la feminización de la pobreza lo que a su vez ha feminizado la migración al abandonar las mujeres sus hogares en busca de opciones económicas viables. Además, la inestabilidad política, el militarismo, los desórdenes civiles, los conflictos armados internos y los desastres naturales también exacerban las vulnerabilidades de la mujer y pueden provocar un aumento de la trata.

Se hace hincapié en la responsabilidad que incumbe a los Estados de prevenir, investigar y castigar los actos de trata de mujeres y ofrecer protección a las mujeres víctimas de esa trata. Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los numerosos instrumentos internacionales y regionales que los Estados han acordado y a los cuales están vinculados, los gobiernos son los responsables de ofrecer protección a las personas víctimas de la trata. Los Estados, además de sus obligaciones en virtud de los tratados, tienen el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar las violaciones de los derechos humanos y ofrecer indemnización y reparación a las víctimas de violaciones. Este deber obliga tanto a los participantes que dependen del Estado como a los que no dependen de él.

Por último la Relatora Especial expone sus conclusiones y esboza varias recomendaciones basadas en la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer.

I. INTRODUCCIÓN

A. Tema del presente informe: de la migración voluntaria a la trata de mujeres: el continuo que va de la circulación de las mujeres a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante esta circulación

1. La trata de personas debe considerarse en el contexto de los movimientos y migraciones internacionales y nacionales que tienen cada vez mayor intensidad a causa de la mundialización económica, la feminización de la migración, los conflictos armados, la desintegración o reconfiguración de los Estados y la transformación de las fronteras políticas. La Relatora Especial hace hincapié en que la trata de mujeres es un componente de un fenómeno más amplio de trata de personas, que abarca a hombres y mujeres y a niños. Sin embargo, desearía subrayar que muchas violaciones de los derechos humanos cometidas durante la trata de personas van dirigidas específicamente contra la mujer. La Relatora Especial pide a los gobiernos que reaccionen ante estas violaciones de los derechos humanos aplicando políticas basadas en el conocimiento de este problema.
2. Aunque se ha reconocido que la trata de personas es un fenómeno mundial que afecta a distintas edades y sexos, la Relatora Especial, de conformidad con su mandato y sus conocimientos ha limitado el presente informe a la trata de mujeres. Sin embargo, la definición propuesta y el análisis suministrado de elementos básicos, rutas de la trata, causas y consecuencias, etc., no son específicos de determinadas edades y en algunos casos de determinado sexo, por lo que cabe esperar que el presente informe pueda contribuir también a las iniciativas encaminadas a combatir la trata de niños. La Relatora Especial considera que el fenómeno de la trata de niños precisa de remedios diferentes especiales para niños, que también tengan en cuenta su sexo.
3. Las mujeres circulan y son transportadas, con su consentimiento y sin él por muchísimos motivos. La trata de mujeres debe considerarse que tiene lugar dentro de un continuo de circulación y migración de mujeres. La Relatora Especial está firmemente convencida de que las mujeres y todas las demás personas deben disfrutar de la libertad de circulación. La trata de mujeres, como la define y entiende la Relatora Especial, es una forma especialmente violenta de circulación que debe prohibirse. Sin embargo, la Relatora Especial considera que la trata debe examinarse en el contexto más amplio de las violaciones cometidas contra las mujeres durante su circulación y las migraciones. La experiencia de ser objeto de trata puede afectar el nivel o grado de marginación o violaciones perpetradas contra mujeres, pero la trata no es el único factor determinante de si los derechos humanos de las mujeres son violados durante sus desplazamientos nacionales e internacionales. Los desplazamientos migratorios combinados con las reacciones de los gobiernos ante estos desplazamientos y los intentos de restringirlos mediante políticas de inmigración y emigración, y la explotación de estos intentos por los traficantes, ponen a las mujeres en situaciones en las que quedan desprotegidas o solamente protegidas marginalmente por la ley. Por lo tanto, las mujeres que intentan ejercer su libertad de circulación a menudo quedan en situaciones vulnerables en relación con la protección de sus derechos humanos.
4. Las formas declaradas de violencia, que incluyen la violación, la tortura, la ejecución arbitraria, la privación de libertad, el trabajo forzado y el matrimonio forzoso, pero que no se limitan a ellos, se cometen contra mujeres que intentan ejercer su libertad de circulación.

Además, las políticas y prácticas discriminatorias de los gobiernos, en especial las de los gobiernos que intentan limitar la circulación de mujeres, contribuyen a crear un clima en el que estas violaciones se toleran oficialmente o incluso son alentadas o en algunos casos cometidas por elementos del Estado. La Relatora Especial siente inquietud porque en algunos casos los gobiernos al intentar responder con eficacia a la creciente preocupación internacional por la trata pueden interpretar erróneamente las necesidades de las víctimas y, al hacerlo, instituir políticas y prácticas que socavan todavía más los derechos de la mujer, especialmente la libertad de circulación y el derecho a ganarse la vida. Por este motivo, la Relatora Especial considera que la trata de mujeres debe situarse de modo adecuado en el contexto mundial de los desplazamientos y las migraciones y de la feminización de éstos. En relación con ello y haciendo especial hincapié en la trata de blancas el presente informe procura centrarse en las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la circulación de las mujeres.

B. Evolución de la postura de la Relatora Especial en relación con la trata de mujeres

1. Trabajos anteriores de la Relatora Especial sobre la trata de mujeres

5. Como ha quedado claro en los dos anteriores informes sobre la trata de mujeres, la postura de la Relatora Especial en relación con esta trata ha evolucionado a medida que ha aumentado su comprensión sobre las complejidades del tema. La evolución de la postura de la Relatora Especial puede comprobarse en las opiniones divergentes expresadas en sus informes anteriores. El presente informe se basa en anteriores informes de la Relatora Especial, en particular sus informes sobre la violencia en la comunidad (E/CN.4/1997/47), en el que incluye una sección sobre la trata de mujeres y la prostitución forzada (párrs. 71 b) y 119) y en su informe sobre su visita a Polonia por la cuestión de la trata de mujeres y la prostitución forzada (E/CN.4/1997/47Add.1).

6. La Relatora Especial desearía también tomar nota de los informes del Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud y del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía relativos a cuestiones de trata de mujeres.

2. Resumen de la labor realizada por la Relatora Especial durante el año

7. En el presente año la comunidad internacional ha iniciado numerosas actividades sobre la trata de personas. La Relatora Especial ha seguido muy de cerca estas iniciativas y ha intervenido oficialmente en los procesos emprendidos. La Relatora Especial desearía felicitar en particular a los Estados Miembros de las Naciones Unidas por sus iniciativas encaminadas a preparar un protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Sin embargo, la Relatora Especial desearía expresar su preocupación porque el primer instrumento moderno internacional sobre la trata de personas se está preparando en el contexto de la lucha contra la delincuencia en lugar de centrar su atención en los derechos humanos. Considera que con ello la comunidad internacional de derechos humanos no está cumpliendo su compromiso de proteger los derechos humanos de la mujer. En una declaración hecha ante el Comité Especial sobre la elaboración de una convención contra la delincuencia organizada transnacional de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la

Relatora Especial hizo hincapié en el vínculo inextricable existente entre la prevención y la erradicación de la trata de personas y la protección de los derechos humanos de las personas víctimas de la trata.

8. Los Estados miembros de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional han iniciado la elaboración del proyecto de primer tratado regional sobre la trata de personas. La Relatora Especial felicita a los países de la Asociación por esta iniciativa. También ha comunicado a los Jefes de Estado de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional su preocupación porque la Convención no entre en conflicto con el citado protocolo sobre la trata de personas o con sus obligaciones en vigor en virtud del derecho internacional. La Relatora Especial ha alentado a los gobiernos de la Asociación a que procuren no finalizar la Convención hasta que se haya aprobado el protocolo sobre la trata de personas a fin de evitar todo posible conflicto entre los dos instrumentos internacionales. La Relatora Especial lamenta que a consecuencia de las tensiones regionales se haya dejado de lado la cuestión de la trata de personas.

3. Resumen de otros trabajos o proyectos de las Naciones Unidas sobre la trata de personas

9. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha determinado por primera vez que la trata de personas es uno de sus temas prioritarios. En 1988 la Alta Comisionada nombró un Grupo de trabajo interno sobre la trata de personas encargado de determinar la función más eficaz que podía asumir la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a fin de erradicar esta práctica. Desde entonces la Alta Comisionada ha contratado un experto sobre trata de personas para que la ayude a comprender las complejas cuestiones de esta trata de personas, prepare una estrategia sobre la trata de personas desde una perspectiva de los derechos humanos y siga de cerca la evolución internacional sobre la trata. La Alta Comisionada intervino oficiosamente en los procesos de Viena y de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional.

C. Definición de la trata

10. En el momento actual no existe una definición aceptada internacionalmente de la trata. El término "trata" es utilizado por diferentes personas para describir actividades que van desde la migración voluntaria y facilitada hasta la explotación de la prostitución, la circulación de personas debida a la amenaza o la utilización de la fuerza, la coacción, la violencia, etc., con determinados fines de explotación. Cada vez se acepta más que las caracterizaciones históricas de la trata de personas son anticuadas y mal definidas y que no responden a las realidades actuales de la circulación y la trata de personas ni al carácter y magnitud de los abusos que son inherentes a la trata de personas y que inciden en ella¹.

11. En lugar de mantener nociones anticuadas sobre los elementos constitutivos de la trata de personas que se remontan a principios del siglo XIX los nuevos conceptos de la trata derivan de una evaluación de las necesidades actuales de las personas víctimas de la trata, en general, y de

¹ Alison N. Stewart (Relator), Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, Report from the Roundtable on the Meaning of "Trafficking in Persons": A Human Rights Perspective, Washington D.C., 1998.

las mujeres en esta situación, en especial. También deben prepararse nuevas definiciones para proteger y promover específicamente los derechos humanos de las personas víctimas de trata, haciendo especial hincapié en las violaciones y protecciones específicas de cada sexo.

12. La trata de personas es un concepto dinámico cuyos parámetros cambian constantemente respondiendo a las variables condiciones económicas, sociales y políticas. Aunque cambian los objetivos por los cuales se realiza la trata de mujeres, el modo en que se realiza y los países desde los cuales y hacia los cuales se realiza esta trata los elementos constitutivos se mantienen constantes. En el núcleo de toda definición de la trata de personas debe figurar el reconocimiento de que esta trata nunca es consentida. El carácter no consentido de la trata es lo que la distingue de otras formas de emigración. La falta de consentimiento informado no debe confundirse con la ilegalidad de determinadas formas de migración. Toda trata es o debería ser ilegal pero no toda migración ilegal es una trata. Es importante procurar no confundir los conceptos de trata de personas y de migración ilegal. En la base de esta distinción está la cuestión del consentimiento.

13. La documentación y las investigaciones demuestran que la trata tiene lugar por muchísimos motivos de explotación a los cuales las víctimas de la trata no han dado su consentimiento, como el trabajo forzado, el trabajo en servidumbre o ambos casos, incluido el comercio sexual, el matrimonio forzado y otras prácticas análogas a la esclavitud, pero sin limitarse a ellas. La definición se ocupa del carácter no consensual y explotador o servil que tienen los fines de la trata. Por consiguiente la Relatora Especial cree que es necesario una definición ampliada de la trata de personas que abarque los elementos comunes del proceso de la trata. Los elementos comunes son el negocio, acompañado por la situación de explotación o servil del trabajo o de la relación en la que acaba la persona objeto del trato y combinado con la falta de consentimiento para llegar a esta situación. La estructura de la definición de la trata de personas debe distinguir y separar la trata, como una violación, de sus partes componentes. Para los fines del presente informe la Relatora Especial utiliza la siguiente definición de trata de personas.

"Por trata de personas se entiende la captación, transporte, compra, venta, transferencia, alojamiento o recepción de personas:

- i) mediante amenazas o recurso a la violencia, el secuestro, la fuerza, el fraude, el engaño o la coacción (incluido el abuso de autoridad), o la servidumbre por deudas, con el fin de:
- ii) situar o mantener a esta persona, para obtener un pago o sin este fin, en una situación de trabajo forzado o en prácticas análogas a la esclavitud, en una comunidad distinta de la comunidad en la que esta persona vivía en el momento de cometerse el acto original descrito en i)."

14. La subsección 1) de la definición abarca a todas las personas que participan en la cadena de la trata de personas: las que están en el principio de la cadena, que proporcionan o venden la persona víctima del trato, y las que están al final de la cadena, que reciben o compran a la persona víctima, la mantienen en una situación de trabajo forzado o se aprovechan de su trabajo. La penalización de las actividades de todos los participantes en todo el proceso de la trata facilitaría las iniciativas encaminadas a prevenir la trata de personas y castigar a los traficantes.

15. La Relatora Especial cree que la definición de trata de personas debería afirmar que el movimiento o transporte es tal que sitúa a la víctima en un entorno extraño donde queda aislada cultural, lingüística o físicamente y se le deniega la identidad jurídica o el acceso a la justicia. Esta dislocación aumenta la marginación de las mujeres víctimas de la trata y por lo tanto aumenta el riesgo de abuso, violencia, explotación, dominación o discriminación por los traficantes y por funcionarios del Estado como la policía, los tribunales, los funcionarios de inmigración, etc. Si bien el paso por fronteras geográficas o políticas a veces es un aspecto de la trata de personas no es un requisito necesario para que estén presentes estos elementos. La trata de personas se da tanto a través de las fronteras nacionales como dentro de ellas.

16. Si bien se cometen indistintamente numerosos abusos durante la trata de personas que de por sí violan el derecho nacional e internacional, lo que convierte la trata de personas en una violación distinta de sus partes componentes es la combinación del transporte forzado y la práctica final forzada. Sin este vínculo la trata de personas sería jurídicamente indistinguible de las actividades individuales de contrabando y trabajo forzado o de las prácticas análogas a la esclavitud, cuando de hecho la trata de personas difiere sustantivamente de sus partes componentes. El transporte de personas víctimas de trata está vinculado inextricablemente con el objeto final de la trata. La captación y el transporte en el contexto de la trata de personas se lleva a cabo con el objeto de someter a la víctima al transporte obligado y a violaciones adicionales en forma de trabajo forzado o de prácticas análogas a la esclavitud.

17. La definición de la trata de personas, para responder a las exigencias de las manifestaciones modernas de la trata de mujeres, se centra en el "trabajo forzado o en prácticas análogas a la esclavitud" en lugar de definirse de modo específico por la prostitución o la explotación sexual. La documentación sobre las pautas de la trata de personas revela que esta trata se lleva a cabo con numerosos objetivos que comprenden la prostitución u otros trabajos sexuales, el trabajo doméstico, manual o industrial y el matrimonio y las relaciones de adopción u otras relaciones íntimas, pero sin limitarse a ellas. Los elementos comunes que se descubren en todas las pautas de la trata de personas son: i) la falta de consentimiento; ii) el negocio con seres humanos; iii) el transporte; y iv) la situación de explotación o servidumbre de la labor o relación. Por consiguiente toda definición de la trata de personas debe comprender estos elementos.

II. LA TRATA DE MUJERES

A. Historia del derecho internacional relativo a la trata

18. El derecho internacional relativo a la trata de mujeres tiene una extensa historia. Sin embargo esta historia se caracteriza por una larga serie de instrumentos jurídicos sin eficacia que se remonta a 1904, cuando se aprobó el primer instrumento jurídico internacional vinculante en esta esfera, el Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas. Desde el punto de vista histórico, las iniciativas contra la trata de mujeres han sido impulsadas por amenazas imaginadas contra la "pureza" o la castidad de determinadas poblaciones de mujeres, especialmente blancas. El tratado, que se centraba en la protección de las víctimas en lugar del castigo de los autores, resultó ineficaz. Por ello, se aprobó en 1910 la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas que obligaba a los 13 países que la ratificaron a castigar a los proxenetas.

19. Más tarde, los autores del Pacto de la Sociedad de las Naciones dieron tanta importancia a la trata de mujeres que incluyeron dentro del mandato de la Sociedad "la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños". Con los auspicios de la Sociedad de las Naciones se redactó el Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921 y el Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad de 1933. El Convenio de 1921 pedía el procesamiento de las personas que ejercían la trata de niños, la imposición de licencias para agencias de empleo y la protección de mujeres y niños que inmigraban o emigraban. El Convenio de 1933 obligaba a los Estados Partes a castigar a las personas que ejercían la trata de mujeres adultas con independencia del consentimiento de éstas.

20. Estas cuatro convenciones o convenios sobre la trata de personas quedaron al final unificadas por las Naciones Unidas en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949 (Convenio de 1949) que sigue siendo el único tratado internacional en vigor sobre la trata de personas. Esto no significa que la protección de los derechos humanos de las personas víctimas de trata se limite a las del Convenio de 1949. Los Estados tienen el deber de prestar protección a las personas víctimas de trata de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (que todavía no está en vigor), la Convención sobre la esclavitud, la convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N° 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio y N° 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso.

B. El Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949: crítica

21. Los enfoques de la trata de personas se han inspirado en el debate sobre la prostitución y los paradigmas jurídicos preparados para tratar la prostitución. Hay cuatro paradigmas jurídicos primarios que se ocupan de la prostitución: i) la penalización; ii) la despenalización; iii) la legalización o regulación; y iv) la despenalización combinada con un enfoque de derechos humanos. La penalización adopta dos formas: la prohibición y la tolerancia. Ambos enfoques penalizadores consideran el trabajo sexual como un mal social que debe estar sujeto a sanciones penales. La tolerancia trata el trabajo sexual como un mal necesario. La legislación basada en esta perspectiva mantiene silencio generalmente sobre la legalidad de la prostitución en sí. De modo semejante se abstiene de actuar específicamente sobre el trabajador sexual. Sin embargo el enfoque prohibicionista pretende abolir la prostitución mediante la criminalización de todos los actos y participantes, incluida la misma trabajadora sexual. La despenalización se basa en la opinión de que el trabajo sexual es a menudo una elección personal y por consiguiente una cuestión privada entre adultos que consienten. Por lo tanto las relaciones entre los trabajadores sexuales, los proxenetas, los propietarios de burdeles, los clientes y los propietarios de locales y los actos que se derivan de estas relaciones se considera que están fuera del alcance del derecho penal. La despenalización pretende únicamente castigar los actos realizados sin consentimiento. La legalización también intenta situar la prostitución

fuera del alcance del derecho penal. Su objeto es reglamentar la prostitución mediante la zonificación, la concesión de licencias y en algunos casos los exámenes médicos obligatorios. Por último, la despenalización con un enfoque de derechos humanos pide la protección de los derechos jurídicos de los trabajadores sexuales. En este sentido pide que se despenalice la prostitución y actos conexos y que se apliquen los derechos humanos en vigor y de los derechos laborales a los trabajadores sexuales y al trabajo sexual.

22. Entre estos paradigmas el Convenio de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena surge de una perspectiva prohibicionista y pretende penalizar los actos relacionados con la prostitución, pero no la prostitución en sí. El Convenio de 1949 ha demostrado que no protege con eficacia los derechos de las mujeres víctimas de trata ni lucha contra la trata. El Convenio no adopta un enfoque basado en los derechos humanos. No considera a las mujeres como participantes independientes dotadas de derechos y de razón; el Convenio las considera más bien como personas vulnerables que necesitan ser protegidas de los "males de la prostitución". El Convenio de 1949 no contribuye mucho a proteger a la mujer ni suministra remedios para las violaciones de los derechos humanos cometidas durante su trata lo que aumenta la marginación de las víctimas de la trata y su vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos. Además el Convenio de 1949 al limitar la definición de trata de mujeres a la trata con fines de prostitución excluye de su protección a un gran número de mujeres. La documentación demuestra que la trata se lleva a cabo con muchísimos fines que incluyen la prostitución u otros trabajos sexuales, el trabajo doméstico, manual o industrial y relaciones de matrimonio, de adopción u otras relaciones íntimas sin limitarse a estos fines.

23. El Convenio de 1949 que no define la trata de mujeres se centra únicamente en la trata con fines de prostitución. De conformidad con el artículo 1 las Partes en el Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; 2) explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la persona. Por consiguiente, según el Tratado, la trata de personas no es un delito distinto y reconocible; el Tratado asimila la trata a la explotación de la prostitución. El Convenio obliga a los Estados Partes a aplicar medidas no especificadas que sirvan como medios sociales, médicos y jurídicos para acabar con la prostitución y rehabilitar a las mujeres, anular las leyes que obligan a inscribirse a las prostitutas y conseguir un cierto nivel de cooperación internacional, pero el Convenio no trata las causas de las situaciones que condujeron a la trata de mujeres².

24. Es importante que en el Convenio de 1949 no se prohíba la prostitución en sí. El Convenio intenta más bien abolir la prostitución actuando sobre la participación de terceras partes en la prostitución y castigando esta participación. De este modo se remite mucho a las leyes nacionales en materia de procesamiento. El Convenio no prohíbe a los Estados que procesen a los trabajadores sexuales, además de las terceras partes. Aunque en la práctica parecía que actuar sobre las terceras partes protege a los trabajadores sexuales de la penalización, las aplicaciones de este tipo dentro de las legislaciones nacionales han demostrado que son las mujeres las que sufren la carga de la penalización aunque las leyes tengan por objetivo único o principal los proxenetas y los rufianes. Por ejemplo, se informa de que éstas han sido las

² Taller internacional sobre migración internacional y trata de mujeres, Chiang Mai, 17 a 21 de octubre de 1994, organizado por la Fundación para la Mujer de Tailandia.

consecuencias en la India donde la Ley (de prevención) de la trata inmoral, que no considera en sí la prostitución ilegal sino que se ocupa de la captación, la atracción, la facilitación, la vida a costa de la prostitución, el mantenimiento de un burdel, la detención de personas en locales donde se practica la prostitución, etc., se ha invocado al parecer contra los trabajadores sexuales.

25. El Convenio de 1949 permite a los Estados castigar a las mujeres que han sido sufrido la trata internacional sancionando su expulsión. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 19 se pide a los Estados Partes que repatrién a las personas a que se refiere el artículo 18, que desean ser repatriadas o que fueron reclamadas por personas con autoridad sobre ellas, o a las personas cuya expulsión se ordene conforme a la ley. Con arreglo a las partes posteriores de esta cláusula las mujeres objeto de trata que no tienen residencia legal en el país es probable que sean deportadas. En el proceso de deportación las mujeres pueden sufrir la detención (de protección o castigo), la "rehabilitación" forzada o ambas cosas.

26. El Convenio, que ha sido aprobado por sólo 69 países, tiene mecanismos de aplicación débiles. El Convenio pide a los Estados Partes que informen anualmente al Secretario General de las Naciones Unidas sobre su aplicación en el plano nacional pero no existe un órgano independiente creado en virtud del Tratado que vigile su aplicación y cumplimiento. Menos de la mitad de los 69 Estados Partes presentan informes. Desde 1974 el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, creado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, ha revisado las iniciativas de los Estados en relación con la trata de personas³. Si bien el Grupo de Trabajo está autorizado para recibir y revisar públicamente información sobre la trata de personas carece de un mandato para adoptar medidas en relación con los informes.

C. Definiciones actuales de la trata de personas en el derecho internacional

27. A pesar de que falta una definición coherente, cada vez más de los instrumentos internacionales, entre ellos la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional han incluido prescripciones sobre la trata de personas. También la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se han ocupado de la trata de personas en sus documentos. Es de lamentar que estos instrumentos no hayan contribuido a elaborar de una definición clara de la trata de personas en sí.

28. El artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer afirma que "los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer". Según los Travaux préparatoires (la historia legislativa del Tratado) se planteó un debate sobre si el artículo 6 debía pedir a los Estados Partes que lucharan contra la prostitución en sí o simplemente la explotación de la prostitución. Se rechazó una propuesta de Marruecos para que se aboliera la prostitución en todas sus formas y se hizo más hincapié en la trata y la explotación de la prostitución. Esta historia nos permite conocer un poco la perspectiva de los autores de la Convención pero no ofrece una definición de la trata de personas, ni siquiera

³ Decisión 16 (LVI) del Consejo Económico y Social de 17 de mayo de 1974.

de los elementos constitutivos de la "explotación de la prostitución". La Recomendación general N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer va más adelante al definir los parámetros de la explotación de la prostitución. Según la Recomendación general N° 19:

29. La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades para la trata de mujeres. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, tales como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo para trabajar en los países desarrollados y los casamientos concertados entre mujeres de los países en desarrollo y extranjeros. Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto de los derechos y la dignidad de las mujeres y ponen a éstas en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.

30. Según la definición de violencia contra la mujer que figura en el artículo 2 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, "se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: ... b) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada".

31. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluye la esclavitud en su lista de crímenes contra la humanidad (artículo 7 1) c)). Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 7 por "esclavitud" se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en la trata de personas, en particular mujeres y niños. Esto indica el enfoque moderno que vincula la trata con las prácticas análogas a la esclavitud.

32. Los documentos preparados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) piden a los Estados que luchen contra la trata de personas pero no suministran definiciones adecuadas del término. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos hizo hincapié en la importancia de trabajar para eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada. Se ocupa de la cuestión de la "trata internacional" como forma de violencia basada en el género y pide que se elimine mediante la cooperación internacional, en esferas como el desarrollo económico y social, y mediante la legislación nacional⁴. Mientras que las Estrategias Orientadas hacia el Futuro de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985) se ocupaban únicamente de la trata de mujeres con fines de prostitución y de la prostitución forzada⁵, la Plataforma de Acción de Beijing refleja una comprensión más amplia de la trata de mujeres. La Plataforma de Acción de Beijing pide a los gobiernos que adopten medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre

⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, aprobados el 25 de junio de 1993.

⁵ Estrategias Orientadas hacia el Futuro, párrs. 290 y 291, Nairobi, 1985.

ellas las medidas encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil⁶.

33. La Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer han aprobado resoluciones sobre la trata de mujeres. Sin embargo, en ninguna de estas resoluciones se define la trata de mujeres. Se trata de la resolución 50/167 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1995; la resolución 1995/25 de la Comisión de Derechos Humanos de 3 de marzo de 1995; las resoluciones 39/6 y 40/4 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de 29 de marzo de 1995 y 22 de marzo de 1996, respectivamente; la resolución 1996/24 de la Comisión de Derechos Humanos, de 19 de abril de 1996; la resolución 1997/19 de la Comisión de Derechos Humanos, de 11 de abril de 1997, aprobada sin pasar a votación; la resolución 1998/20 del Consejo Económico y Social de 28 de julio de 1998; las resoluciones 1998/30 y 1999/40 de la Comisión de Derechos Humanos, de 17 de abril de 1998 y 26 de abril de 1999, respectivamente.

34. A pesar de esta plétora de instrumentos internacionales, no existe una sola definición clara o convenida de la trata de mujeres. Parece como si la comunidad internacional supone que existe un entendimiento compartido sobre la trata de mujeres. A causa de sus vínculos tradicionales con los debates sobre la prostitución indicados supra la definición del tráfico de mujeres ha sido una cuestión contenciosa. Sin embargo, las distintas partes en el debate están intentando cada vez más conciliar sus diferencias y lograr un consenso a los fines de la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de la trata.

III. VIOLACIONES COMETIDAS CONTRA LA MUJER EN CASO DE DESPLAZAMIENTO

A. Violencia contra la mujer

35. Por la falta de amparo jurídico independiente para inmigrantes documentadas, pero sobre todo indocumentadas, con el agravante de la marginación sociocultural, el Estado acrecienta la vulnerabilidad de la mujer inmigrante frente a la violencia. Las mujeres se trasladan o son desplazadas, por voluntad propia o no, ilícitamente o no, por innumerables razones sociales, políticas, culturales o económicas. Los obstáculos creados por el Estado en virtud de la ley impiden cada vez más su circulación, de modo que más y más circulan secretamente.

36. La Global Survival Networks ha señalado cuatro tipos de situación que impulsan a las mujeres y muchachas hacia la industria del sexo⁷. Las investigaciones de la propia Relatora Especial sugieren que esos tipos también podrían aplicarse a otras formas de trabajo que provocan la migración o la trata de mujeres. En el primer grupo están las mujeres que han sido

⁶ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995, Plataforma de Acción, A/CONF.177/20, Objetivo estratégico D3; párr. 130b.

⁷ Testimonio de Steven R. Galster, Director de Global Survival Network, ante la Comisión de Seguridad y Cooperación en Europa, Comisión de Helsinki, 28 de junio de 1999.

totalmente engañadas u obligadas. No tienen idea de hacia dónde van ni de la clase de trabajo que van a hacer. Componen el segundo grupo mujeres a quienes les dicen la verdad a medias acerca del empleo y luego se ven obligadas a hacer un trabajo que no habían acordado sin tener casi alternativa. La servidumbre por deudas y la confiscación de sus documentos de viaje o pasaporte restringen seriamente tanto su circulación como sus posibilidades de modificar su situación. En el tercer grupo están las mujeres que saben el trabajo que harán. Aunque no quieren hacerlo, no tienen ninguna otra posibilidad económica viable y, por lo tanto, se entregan al proxeneta que aprovecha su vulnerabilidad económica y jurídica en beneficio propio mientras las mantiene, a menudo contra su voluntad, en situación de servidumbre por deudas. El cuarto grupo está compuesto de mujeres que saben perfectamente qué trabajo van a hacer, no ponen ninguna objeción, controlan su bolsa y pueden circular relativamente sin restricciones. Esta es la única de las cuatro situaciones que no puede calificarse de trata.

37. Estos tipos de situaciones recalcan que la experiencia de las mujeres que se trasladan o son desplazadas varía. La condición de la mujer suele no ser fija: pueden pasar de una a otra de las cuatro categorías. En el transcurso de su traslado, sin tener en cuenta el modo, el motivo ni el lugar del traslado, son objeto de innumerables formas de violencia. Su vulnerabilidad ante la conculcación de sus derechos y los actos de violencia aumenta con su marginación. Así pues, es más probable que las mujeres sometidas a la trata, por la definición misma de trata propuesta en el presente documento, sean objeto de violencia, en particular ante el clima de impunidad que existe con respecto a las violaciones cometidas por los proxenetas y la falta de derechos, recursos o reparación de las personas objeto de trata.

38. Como se ha señalado, el distintivo de la trata y de la facilitación de la migración es el carácter involuntario de la trata. La violencia y la amenaza de violencia son formas comunes -tal vez las más comunes- de coerción de las mujeres objeto de trata. En particular, los proxenetas suelen emplear la violación u otras formas de violencia sexual para destrozarlas física, mental y emocionalmente y obligarlas a someterse a trabajos forzosos o prácticas semejantes a la esclavitud. La violación u otras formas de violencia sexual son armas contra las trabajadoras migratorias independientemente de la clase de trabajo que deben hacer. Las formas de violencia sexual, sin embargo, se emplean con más persistencia contra las mujeres sometidas a la trata para "condicionarlas" a trabajar forzosamente en la industria del sexo.

39. Ya encerradas en una maquiladora o fábrica, ya en un burdel, las mujeres que emigran o son sometidas a la trata a menudo son privadas de su libertad arbitrariamente o a la fuerza por agentes oficiales o no oficiales. Se impide abiertamente su circulación con candados, barrotes y cadenas o de modo menos patente (pero no menos efectivo) confiscando su pasaporte y sus documentos de viaje, con relatos de detención y deportación, amenazas de tomar represalias contra personas de la familia o de revelar el carácter de su trabajo a la familia y la comunidad, y con violencia física. Los proxenetas se aprovechan de la ley y de la amenaza de deportación. "Para inhibir a sus víctimas e impedir que huyan, suelen amenazar a las mujeres con deportarlas. Como la deportación entraña riesgos para sus familias por la deuda pendiente por el paso clandestino, la humillación pública y el ostracismo si se da a conocer el empleo de la mujer u otras posibilidades de convertirla en víctima, esa amenaza es muy efectiva"⁸. Algunos

⁸ Nora Demleitner, *The Law at the Crossroads; the Legal Construction of Migrants Trafficked into Prostitution*; pág. 12.

defensores han comparado la violencia contra la mujer objeto de trata con torturas y tratos crueles o inhumanos en violación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

40. Un aspecto de la definición de trata que ha utilizado la Relatora Especial es que las víctimas terminan en situaciones de trabajo forzoso o prácticas semejantes a la esclavitud, ambas impuestas y constitutivas de violencia en sí. Un número ingente de mujeres ocupa el mayor porcentaje de empleos asalariados no calificados, entre ellos trabajo en cadena, limpieza, cocinar o prestar cuidados, sirvientas en domicilios particulares o en restaurantes y hoteles o alternadoras y empleadas en la industria del sexo⁹. Estos empleos normalmente son los peor pagados, casi sin ninguna protección, ni derechos laborales o seguridad en el empleo. Además, la inexistencia o insuficiencia de leyes y normas de trabajo y el carácter ilícito o cuasilícito del empleo son la base de las condiciones de explotación del trabajo forzado, o servil, que van desde la humillación, el exiguo salario y horarios extremos de trabajo hasta la servidumbre por deudas o el trabajo forzoso.

41. En el caso de la migración internacional para contraer matrimonio, la residencia legal a menudo depende del apadrinamiento del marido súbdito del país. Por consiguiente, son vulnerables ante la ley las mujeres que entran en el mercado nupcial por elección propia o por engaño, a la fuerza o por coerción. Muchas esposas inmigrantes son objeto de violencia en el hogar, la violación conyugal inclusive, y casi no tienen recursos en virtud de la ley. Pedir ayuda a la policía o al órgano judicial puede constituir exponerse a una deportación inmediata, lo que no suelen desear. Así, la falta de mecanismos formales de reparación refuerza y legitima la situación forzada y servil de la mujer en el hogar. No obstante, países como los Estados Unidos están creando cada vez más exenciones legislativas para las inmigrantes agredidas, de modo que pueden conseguir o conservar su residencia legal sin tener en cuenta el apadrinamiento del marido.

B. Prácticas discriminatorias que provocan o contribuyen a la violencia:
restricción de la movilidad, leyes de nacionalidad, igualdad de
protección, derechos laborales, etc.

42. En los últimos años, la comunidad internacional y los gobiernos han manifestado su firme inquietud por la trata de mujeres¹⁰. La Relatora Especial celebra esta tendencia y quisiera animar a los gobiernos a encontrar medios de proteger y promover los derechos humanos de las personas objeto de trata y combatirla. No obstante, si bien los gobiernos se han esforzado por encontrar medios de combatirla, al mismo tiempo (en particular los gobiernos de los países del norte) han estado adoptando medidas para fortalecer sus fronteras internacionales contra la amenaza de una inmigración desenfrenada. Estas políticas pueden chocar con estrategias para combatir con eficacia la trata y proteger los derechos de las personas afectadas. La Relatora Especial insta a los gobiernos a asegurar que las leyes de inmigración sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.

⁹ Marjan Wijers y Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, STV 1997, pág. 45.

¹⁰ *Ibidem*.

43. Sobre el tema de la trata, la inmensa mayoría de los gobiernos prefieren optar por la ley y el orden, con una concomitante fuerte política de oposición a la inmigración. Este criterio suele contradecirse con la protección de los derechos humanos. Además, si bien la inspiración de muchas políticas oficiales puede ser benévola, suelen servir para crear o exacerbar situaciones ya existentes que provocan la trata de mujeres o contribuyen a ella. Las políticas y prácticas que discriminan abiertamente contra la mujer o que sancionan o animan a la discriminación contra ella tienden a aumentar las posibilidades de trata.

44. A pesar de que las mujeres objeto de trata y, más generalmente, las inmigrantes indocumentadas suelen ser víctimas de delito, a menudo son consideradas y tratadas como delincuentes en los países de destino. Los medios de información, a menudo estimulados por políticas oficiales de oposición a la inmigración, crean y difunden la imagen del inmigrante delincuente. Esas ideas son el resultado de la combinación de racismo y xenofobia, cada vez más implícita en las políticas oficiales de los países altamente industrializados. Estos estereotipos se utilizan para marginar a los inmigrantes indocumentados y aumentar su vulnerabilidad. Por otro lado, además de todos los riesgos para sus compatriotas varones, está amenazada la integridad física de las inmigrantes por el riesgo omnipresente añadido de abuso sexual a manos de proxenetas inmigrantes varones y hasta agentes de policía o funcionarios de inmigración. Aunque sean víctimas, sin embargo, se sigue calificando a estos inmigrantes indocumentados de delincuentes por su condición de inmigrantes y por los delitos que pueden haber cometido¹¹.

45. La detención en diciembre de 1998 de 53 mujeres objeto de trata en Toronto recalca los problemas con que se tropieza para cumplir la ley en estos casos. Las mujeres que habrían sido traídas del Asia clandestinamente al Canadá y vendidas por aproximadamente 16.000 a 25.000 dólares (canadienses) fueron obligadas a trabajar para pagar una deuda de aproximadamente 40.000 dólares. Pese a que la operación de un año de duración estaba dirigida contra los proxenetas, las mujeres también fueron detenidas y acusadas de prostitución. También se formularon cargos contra algunas en virtud de la Ley de inmigración. Se les fijó una fianza de 1.500 dólares. Las mujeres describieron situaciones de trabajo forzoso y esclavitud sexual y se acusó a los proxenetas de tenerlas encerradas. No obstante, la fuerza pública vaciló en denominar la operación esclavitud sexual porque mediaban contratos en virtud de los cuales se confiscaban los documentos de viaje de las mujeres, se restringía su circulación y se las obligaba a pagar su deuda realizando entre 400 y 500 actos sexuales. Como algunas habían acordado emigrar para trabajar en la industria del sexo, la fuerza pública sacó la conclusión de que "sabían exactamente en qué estaban metiéndose".

46. A la Relatora Especial le inquieta en particular, que muchos gobiernos equiparen la migración ilícita, en especial con fines de prostitución, con la trata de mujeres. La migración ilícita no es una trata de por sí, pese a que a veces la trata se lleva a cabo por medio de la migración ilícita. Del mismo modo, el contrabando de seres humanos no es una trata, aunque algunos proxenetas tal vez hagan pasar fronteras clandestinamente a víctimas de trata. En algunos casos, la distinción puede ser sutil. No obstante, por lo que respecta a las políticas para hacer frente a la trata, es esencial que se haga esa distinción. Las leyes y políticas de inmigración destinadas a luchar o prohibir la migración ilícita o el paso clandestino de

¹¹ Nora Demleitner, *op. cit.*, pág. 9.

inmigrantes puede ocasionar o contribuir a la trata al reducir la disponibilidad de recursos jurídicos a las personas objeto de trata. Es esencial que los gobiernos aseguren que esas leyes sean compatibles con sus obligaciones y sus intenciones declaradas de combatir la trata de seres humanos.

47. Los gobiernos de muchos países han respondido a la petición de combatir la trata cercenando el derecho de la mujer a la libertad de circulación. Nepal y Rumania serían dos de esos países. A la Relatora Especial le inquieta el uso cada vez mayor de "semblanzas" de posible víctimas. El perfil de una posible víctima da lugar a la discriminación de la mujer, no sólo por motivos de sexo, sino también por su condición económica y su estado civil.

48. Según las denuncias, en 1998 en Braila (Rumania) fueron convocadas a la comisaría de policía local, en donde se habían confiscado sus pasaportes, trabajadoras de la industria del sexo. Se les habría informado de que se les denegaban los documentos de viaje para proteger la reputación internacional de Rumania. Muchas aceptaban voluntariamente trabajar en la industria del sexo en Turquía, pero no hacían el mismo trabajo en Rumania. También fueron amenazadas de detención y prisión por muchos delitos inventados relativos a actividades de esta industria a domicilio, así como con informar a sus comunidades y familiares.

IV. RESPONSABILIDAD DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

49. La Relatora Especial quisiera señalar un caso que sentó precedentes y, según las noticias recibidas, fue tramitado con buen éxito en los Estados Unidos por el Departamento de Justicia en Washington y por la Fiscalía de los Estados Unidos en el sur de la Florida contra 15 personas de la familia Cadena que pasaban clandestinamente mujeres de México hacia los Estados Unidos. El dirigente de la pandilla se declaró culpable de los cargos de encabezar un grupo que pasó a por lo menos 23 mujeres hacia los Estados Unidos. Las mujeres habrían sido atraídas hacia este país con el señuelo de que serían contratadas como niñeras y sirvientas y luego se vieron obligadas a trabajar en la industria del sexo. Pretendidamente se las mantuvo en condiciones semejantes a la esclavitud. Fueron encerradas en habitaciones sin ventanas y no recibían dinero. Fueron obligadas a trabajar hasta reembolsar los 2.000 dólares que costó el paso clandestino. Los proxenetas las amenazaban con tomar represalias contra sus familiares si intentaban escapar. Además de penas de prisión de hasta 15 años, se ordenó que los condenados les restituyesen un monto de 1 millón de dólares.

A. Responsabilidad directa del Estado

50. El Estado es directamente responsable de los actos de uno de sus agentes, aunque no se lleven a cabo en el desempeño de su capacidad oficial. También es responsable de las actividades de agentes no estatales llevadas a cabo en nombre del Estado. De este modo, en el ámbito de la trata el Estado es responsable de los actos de sus propios agentes, ya sean funcionarios de inmigración, patrullas fronterizas o policías. "Los Estados tienen la responsabilidad de amparar a las personas objeto de trata en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos y por medio de la ratificación o adhesión a numerosos instrumentos

internacionales y regionales"¹². Esta protección está dispuesta en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (que aún no está en vigor), la Convención sobre la Esclavitud, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N° 29 sobre el trabajo forzoso y N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso.

B. Debida diligencia

51. En un estudio de dos años de duración, la Global Survival Network descubrió casos de participación de la policía en la trata. Lo más frecuente, sin embargo, fue que la policía hiciese la vista gorda a la trata y de este modo no cumpliera su deber de proteger a las víctimas. "Los instrumentos internacionales de derechos humanos imponen a los Estados el deber de respetar y asegurar el respeto de la legislación en materia de derechos humanos, el deber de impedir e investigar las violaciones inclusive, de tomar las medidas del caso contra los autores y de proporcionar recursos y reparación a los ofendidos"¹³. Esos deberes juntos constituyen el deber del Estado de proceder con la debida diligencia para "impedir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y, de ser posible, intentar restablecer el derecho conculcado y ordenar una indemnización de acuerdo con el daño ocasionado"¹⁴.

52. Además de estar incluida en el texto de los propios instrumentos internacionales, la debida diligencia, formulada en el caso Velásquez-Rodríguez, ha sido aceptada generalmente como la medida de la responsabilidad del Estado en caso de violación de los derechos humanos por agentes no estatales. La Relatora Especial quisiera recalcar, como en sus informes anteriores, la importancia que se ha dado a esta norma, entre otras cosas, en los informes de otros relatores especiales, entre ellos los Relatores Especiales sobre la tortura, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y sobre el empleo de mercenarios como medio de violar los derechos humanos e impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; representantes del Secretario General como el Representante sobre los desplazados internos; órganos creados en virtud de tratados como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; reuniones de

¹² Global Alliance Against Traffic in Women, Fundación Against Trafficking in Women y Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, *Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, enero de 1999.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Caso Velásquez-Rodríguez, fallo de 29 de julio de 1988, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) N° 4, 1988, párr. 167.

grupos de expertos como la reunión sobre niños y menores detenidos; resoluciones y declaraciones, en especial sobre la violencia contra la mujer, y escritos de publicistas¹⁵.

53. La debida diligencia exige más que la promulgación de prohibiciones formales. Las medidas de los Estados deben impedir esos actos eficazmente. A falta de prevención, hay que hacer una investigación pronta y cabal para procesar a los culpables e indemnizar a la víctima. Para cumplir la norma de debida diligencia, el Estado debe actuar de buena fe. En consecuencia, la Corte Interamericana hizo hincapié en que los Estados deben emplear todos los medios legales, políticos, administrativos y culturales para promover la protección de los derechos humanos y asegurar que toda violación sea considerada y tratada como un acto ilícito que puede dar lugar al castigo de los responsables y la obligación de indemnizar a las víctimas¹⁶. La Comisión Europea también dictaminó que el propósito del Convenio Europeo es garantizar no derechos teóricos o ilusorios, sino derechos prácticos y efectivos¹⁷. En su informe de 1999 sobre la violencia doméstica (E/CN.4/1999/68), la Relatora Especial hizo una relación de las consideraciones necesarias para determinar si los Estados han cumplido la norma relativa a la debida diligencia.

V. FALTA DE DERECHOS Y DENEGACIÓN DE LA LIBERTAD: CAUSAS FUNDAMENTALES DE LA TRATA

54. Las causas fundamentales de la migración y la trata coinciden en gran medida. La falta de derechos de la mujer es el principal factor que provoca la migración y la trata de mujeres. Si bien esos derechos se exponen inevitablemente en las constituciones, leyes y políticas, las mujeres siguen sin gozar de plena ciudadanía porque los gobiernos no protegen ni promueven sus derechos. En el hogar, en la comunidad y en el aparato estatal, son discriminadas en numerosos y diversos niveles. La forma de discriminación más extrema y patente es la violencia física y psicológica. La violencia es un instrumento para fortalecer las estructuras de la discriminación y reforzar las formas más insidiosas y sutiles de discriminación cotidiana de la mujer. Al no proteger ni promover sus derechos civiles, políticos, económicos o sociales, los gobiernos crean situaciones en que prospera la trata.

55. La discriminación por motivos de sexo guarda relación con la discriminación fundada en otras "diferencias" como la raza, el origen étnico, la religión y la condición económica, imponiendo así a la mayoría de las mujeres en el mundo una situación de doble o triple marginación. No sólo son discriminadas en calidad de mujer, sino de minoría étnica, racial o lingüística y de mujer de una minoría étnica, racial o lingüística. Como la discriminación por motivos étnicos, raciales, religiosos u otros, encaja en las estructuras estatales y sociales, cercena los derechos y recursos de la mujer y aumenta su vulnerabilidad ante la violencia y los abusos,

¹⁵ Para una sinopsis de lo precedente, véase John Cerone, "State accountability for the acts of non-State actors: the trafficking of women for the purpose of sex industry work", 1999, manuscrito inédito en poder de la Relatora Especial.

¹⁶ Cerone, párr. 175, pág. 59, donde se cita el caso Velásquez-Rodríguez.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 58. donde se cita el caso Atico c. Italia, serie A, 37 ECTHR 16.

entre ellos la trata. Por ejemplo, en el Estado septentrional de Arakan (Myanmar), las mujeres rohingya, han sido convertidas en apátridas porque Myanmar deniega la ciudadanía a los rohingya. Al estar indocumentadas, no tienen la libertad de cruzar las fronteras. Por este motivo, los rohingya dependen de las medidas que se tomen para facilitar la migración. Las mujeres en particular son víctimas de trata por quien se aprovecha de su difícil situación.

56. Si el Estado no garantiza los derechos de la mujer, es explotada sexual y económicamente en el hogar y la comunidad y en el ámbito de la economía local, nacional y mundial.

Las estructuras económicas, políticas y sociales y los modelos de desarrollo resultantes de ellas han fracasado en cuanto a las mujeres. No han dispuesto los derechos económicos y sociales básicos de todos, en particular de las mujeres, y han fortalecido las diferencias por motivos de sexo en la educación, el trabajo y la migración. Se han denegado a un gran porcentaje de la población del mundo, una gran parte de las cuales está compuesta de mujeres, derechos fundamentales como alimentación, vivienda, educación empleo, condiciones de vida decentes y paz.

57. La trata de mujeres prospera en muchos países menos adelantados por la vulnerabilidad merced a que la falta de acceso a los recursos, la pobreza y la discriminación contra la mujer se mantienen con la connivencia del mercado, el Estado, la comunidad y la familia. Las estructuras de la familia tradicional, basadas en el mantenimiento del papel tradicional de cada sexo y la división del trabajo resultante (para las mujeres, los quehaceres domésticos, el cuidado de la familia y otros trabajos de subsistencia no remunerados o mal remunerados), apoyan el sistema de trata. Además, estructuras sociales feudales de explotación han dado lugar en muchos países como Nepal y Bangladesh al consumismo y a un sistema de distribución de recursos torcido, basado en las diferencias de sexo, castas y clases. A su vez, ello legitima la discriminación de la mujer en la comunidad, como lo muestra la división desigual del trabajo asalariado y los salarios, los derechos civiles y los derechos de sucesión, y en la familia, por medio de la elevada preferencia por los hijos varones y las concomitantes prácticas de discriminación de las niñas a lo largo de su vida¹⁸. La preferencia por los hijos varones y la cultura de privilegio de los varones deniega a las niñas y las mujeres la educación básica y superior y, por consiguiente, las tasas de analfabetismo de la mujer siguen siendo elevadas. Además, algunas prácticas religiosas y costumbres, reforzadas con políticas oficiales, robustecen aún más y dan validez a la discriminación y perpetúan el ciclo de opresión de las mujeres.

58. Factores externos como la distancia cada vez mayor entre países ricos y pobres y, al interior de los países, entre comunidades ricas y pobres, exacerbaban la falta de derechos y libertades de la mujer. Las desigualdades económicas, sociales y políticas entre el campo y la ciudad, mayorías y minorías y países industrializados y países en vías de industrializarse dan lugar cada vez más a una inestabilidad política nacional e internacional y agitación y actos de violencia como los que tuvieron lugar en Albania en 1997 y en Indonesia en 1998, durante los cuales las mujeres son objeto de formas particulares de violencia como la violación. Como las estructuras económicas, políticas y sociales existentes no ofrecen a la mujer igualdad de oportunidades justas de trabajar, la pobreza se ha vuelto un fenómeno femenino que, a su vez,

¹⁸ Véase el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, E/CN.4/1996/53, de 5 de febrero de 1996, para un análisis más detallado de la violencia contra la mujer a lo largo de su vida.

ha conducido a la migración de más mujeres a medida que abandonan el hogar en busca de alternativas económicas viables.

59. La mundialización puede tener consecuencias extremas en lo que respecta a los derechos humanos en general y a los de la mujer en particular, en términos de cercenamiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en nombre del desarrollo y de la reestructuración y la estabilidad macroeconómicas. En los países del Sur, los programas de ajuste estructural han conducido al aumento de la pobreza, en particular de las mujeres, el desplazamiento y luchas intestinas por la inestabilidad política que causa la devaluación de las monedas nacionales y al aumento de la deuda y la dependencia de inversiones extranjeras directas. La crisis en los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental es un indicador de que las políticas de mundialización pueden ser desastrosas si no se administran bien. La crisis económica en el Asia oriental ha conducido a la trata de muchas mujeres para escapar de la pobreza repentina. En algunos países, las políticas y prácticas de desarrollo han dado lugar al desplazamiento de la población en gran escala. El proyecto de construcción de la presa del valle Narmada en la India, contra el que están protestando millares de aldeanos que serán desplazados a consecuencia del proyecto, es un ejemplo de la capacidad desestabilizadora del "desarrollo". La desestabilización y el desplazamiento aumentan la vulnerabilidad de la población ante la explotación y el abuso por medio de la trata y el trabajo forzoso.

La inestabilidad política, el militarismo, los disturbios civiles, el conflicto armado interno y los desastres naturales también exacerban la vulnerabilidad de la mujer y pueden provocar el incremento de la trata. Según las denuncias, las últimas redes de trata se debieron a la guerra en Kosovo y el consiguiente éxodo de refugiados al aumentar el reclutamiento de kosovares. A la Relatora Especial le preocupan especialmente las noticias de actos de violencia contra la mujer por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y pide que las Naciones Unidas tomen medidas para impedirlos y que los sancionen cuando ocurran. Las Naciones Unidas perderán su fuerza moral si no reaccionan cuando personas al interior del sistema de las Naciones Unidas conculcan los derechos humanos.

60. Sin medidas firmes para proteger y promover los derechos de la mujer, prospera la trata. Cuando las mujeres no tienen derechos o cuando políticas y prácticas del Gobierno, entre ellas prácticas que ceden las facultades tradicionales del Estado a entidades colectivas no estatales, los allanan los grupos socialmente vulnerables, las mujeres inclusive, se vuelven más vulnerables. Sin la igualdad de oportunidades de educación, vivienda, alimentación, empleo, descanso del trabajo doméstico no remunerado o de la reproducción, disponibilidad de estructuras de poder del Estado y ausencia de violencia, las mujeres seguirán siendo objeto de trata. Las políticas y prácticas que siguen cercenando los derechos y la libertad de las mujeres, como las que limitan su circulación o modos seguros y legales de inmigrar, sólo sirven para reforzar la trata. Por lo tanto, el Estado es responsable de la existencia y persistencia de la trata. Tiene la responsabilidad última de proteger y promover los derechos y las libertades de todas las mujeres.

VI. CONSECUENCIAS DE LAS LEYES Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN PARA LA TRATA Y LA MIGRACIÓN

61. A la Relatora Especial le preocupa la aparente relación entre las políticas proteccionistas contra la inmigración y el fenómeno de la trata. Las políticas restrictivas de inmigración, cuando están combinadas con los efectos desestabilizadores de un conflicto, la mundialización o

estrategias neoliberales de desarrollo que aumentan la salida de mano de obra lícita e ilícita, son un factor importante de la persistencia y frecuencia de la trata. Las políticas contra la inmigración son cómplices de la trata. La documentación muestra que políticas de exclusión inflexibles, impuestas a fuerza de severas penas y deportación, alimentan la trata.

La disponibilidad de trabajadores migratorios legales, objeto de reglamentación y análisis oficiales, reduce la dependencia de quien procura salir del país para buscar trabajo de terceros. Es menos probable que las economías basadas en la trata -resultado de la combinación de oferta, demanda e ilicitud-, prevalezcan cuando existen oportunidades de trabajo para trabajadores migratorios legales. Cada vez más, países altamente industrializados como los de Europa, América del Norte y Asia han impuesto restricciones a la inmigración lícita a largo plazo. En esos países son cada vez más frecuentes regímenes firmes de lucha contra la inmigración, que los gobiernos justifican como un componente de la política racional de proteccionismo y disuasión por necesidades económicas. Por ejemplo, desde el final de la guerra fría y el establecimiento de gobiernos democráticos en Europa oriental, Europa occidental ha reaccionado aumentando la vigilancia de sus fronteras. La migración de Europa oriental hacia Europa occidental se considera una amenaza tanto para la seguridad interna como para la unidad de Europa. Por consiguiente, ha aumentado la restricción de la inmigración y de este modo habría aumentado la trata.

62. Cada vez más se imponen duras penas por el cruce ilícito de las fronteras a terceros que facilitan la entrada clandestina y a los indocumentados cuya salida se facilita por medios ilícitos. Las penas por entrada ilícita van desde seis meses de prisión en Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido hasta un año de prisión en Bélgica, Francia y Alemania o dos años de prisión en el Canadá e Italia. Las estrictas políticas de lucha contra la inmigración, que disminuyen las oportunidades de salida legal y por ende animan a pedir la ayuda de terceros para emigrar y aceptar falsas promesas de migración lícita, contribuyen a proporcionar cada vez más clientes al creciente número de redes de paso clandestino de inmigrantes. Además, esas políticas tienen firmes repercusiones en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migratorios y aumentan su vulnerabilidad ante la violencia, los abusos y el dominio de las redes criminales¹⁹.

63. Cada vez más, en los países de origen se están instituyendo políticas de restricción de la circulación de la mujer, a menudo en respuesta a la trata. Algunos países, entre ellos Myanmar y Polonia, han impuesto la prohibición legal de salir del país sin autorización. Por ejemplo, la Ley de inmigración y mano de obra prohíbe la salida de Myanmar sin autorización. De este modo, las personas objeto de trata en Myanmar o Polonia pueden ser castigadas en dos lugares: en el país de destino y, al volver o ser devueltas, en su país de origen.

64. Se permite cada vez menos la contratación lícita de trabajadoras migratorias en la industria del sexo. Así pues, por lo general tienen la condición de indocumentadas, de modo que son más vulnerables a la violencia, los abusos y el control de los proxenetas. En virtud de la ley, muchos países, entre ellos los Estados Unidos, el Japón, Turquía, Chipre y Uganda, prohíben la entrada al país de personas que se dedican a la prostitución o que viven de los beneficios de ésta y las detienen, encarcelan (a veces por mucho tiempo) o deportan si logran entrar. Si bien es cierto que algunos países como Suiza, Bélgica y el Japón proporcionan un visado especial de

¹⁹ Wijers y Lap Chew, *op. cit.*, pág. 143.

animadoras o artistas para trabajar en la industria del sexo, unos cuantos, como Suriname, Aruba y Curaçao, abiertamente conceden permisos a extranjeras para trabajar en la industria del sexo.

65. Como un aspecto de sus políticas de inmigración, muchos países del norte han introducido leyes para combatir matrimonios fingidos entre sus nacionales y extranjeras. Esas leyes han dado lugar a un costo más elevado y, por lo tanto, a una mayor vulnerabilidad de las mujeres que quieren entrar en el mercado nupcial. Las penas por matrimonios ficticios aumentan la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes a la violencia doméstica puesto que su condición jurídica a menudo depende de que permanezcan casadas, aumentando así la desigualdad entre el marido súbdito del país y la inmigrante. Países como los Estados Unidos han introducido cada vez más excepciones a los requisitos para apadrinar la inmigración de mujeres en caso de violencia en el hogar.

66. En algunos países, se exige que los indocumentados paguen los gastos de su deportación y de este modo se consumen en centros de detención o cárceles -a veces en celdas para delincuentes comunes, junto con los condenados- hasta obtener los fondos suficientes. Así, los inmigrantes indocumentados pueden ser objeto de violencia carcelaria. Se han denunciado casos de violación bajo custodia y otras formas de violencia sexual contra mujeres indocumentadas detenidas antes de ser deportadas. Por su doble marginación, las trabajadoras inmigratorias indocumentadas de la industria del sexo son especialmente vulnerables a la violación y otras formas de violencia y abuso sexuales²⁰.

67. En la inmensa mayoría de los países de destino, la deportación sigue siendo el mecanismo principal en el caso de los indocumentados, hasta las personas objeto de trata. Por lo general, los funcionarios de los países de destino no hacen ninguna distinción entre categorías de inmigrantes indocumentados, sino que tratan a las víctimas de la trata como delincuentes. Además, estos países raras veces aceptan su complicidad en la trata, a pesar de que tampoco han protegido ni promovido con la debida diligencia los derechos humanos en su territorio. En su lugar, procuran sencillamente librar de indocumentados su territorio. Algunas mujeres objeto de trata quieren regresar a su país de origen para escapar de los abusos y la violencia. Otras, sin embargo, temen ser estigmatizadas, rechazadas por sus familias, procesadas u objeto de las represalias de los proxenetas si regresan. No obstante, raramente se toman en cuenta sus deseos. Sin tenerlos en cuenta, la deportación es la solución legal preferida de los Estados. "La deportación supone no sólo volver a las condiciones que las mujeres intentaron dejar atrás en primer lugar, sino a menudo también la intimidación y las amenazas de la operación clandestina ya porque deben dinero por el viaje fallido ya porque han atestiguado o se considera que proporcionaron información contra los proxenetas"²¹.

²⁰ Véase el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, E/CN.4/1998/54, de 26 de enero de 1998, párrs. 115 a 159, con respecto a la violencia carcelaria.

²¹ Demleitner, *op. cit.*, pág. 27.

VII. MODALIDADES ACTUALES DE LA TRATA Y LA MIGRACIÓN

68. Los caminos de la trata duplican los de la migración: tradicionalmente se ha producido del Sur al Norte. Ahora bien, las modernas tendencias muestran que la trata también ocurre dentro de las regiones o al interior de los Estados. Al igual que las de la migración, las rutas de la trata y los países de origen, de tránsito o de destino pueden cambiar rápidamente a consecuencia de cambios políticos y económicos. La Relatora Especial quisiera hacer resaltar los siguientes países, que se le han señalado como países de origen y/o de destino. Quisiera señalar, sin embargo, que esta lista de países o zonas de origen o destino está incompleta.

69. Países o zonas de origen: Afganistán, Albania, Bangladesh, Belarús, Bulgaria, Camboya, China, Colombia, Croacia, Eslovaquia, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Jamaica, Kosovo, Letonia, Lituania, México, Myanmar, Nepal, países de la ex Unión Soviética, Pakistán, Polonia, Rumania, Rusia, Tailandia, Ucrania, Viet Nam.

70. Países o zonas de destino: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, China (Hong Kong y Macao inclusive), Chipre, Dubai, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Grecia, Hungría, India, Israel, Italia, Japón, Malasia, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Reino Unido, República Federativa de Yugoslavia, Singapur, Suiza, Tailandia, Taiwán y Turquía.

71. La trata, sin embargo, no implica necesariamente el cruce de fronteras internacionales. En la mayor parte de los países o zonas mencionados también se produce internamente. Además, la trata no es un compartimiento estanco. Sus derroteros siguen cambiando.

72. Se ha escrito y se sigue escribiendo mucho acerca de la trata y la migración. Aprovechando y contribuyendo al sentimiento de oposición a la inmigración de los países altamente industrializados, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los medios de información dan a conocer cifras cada vez más altas de mujeres objeto de trata²². El Departamento de Estado de los Estados Unidos recientemente afirmó que cada año entrarían ilícitamente a los Estados Unidos 50.000 mujeres²³. Se ha citado la estimación de la Organización Internacional para las Migraciones de que sólo en Europa occidental entran ilícitamente 500.000 mujeres. Las Naciones Unidas han calculado que cada año 4 millones de personas son objeto de trata. Esas cifras son, sin embargo, poco seguras. Por el carácter ilícito de la trata, es difícil, si no imposible, reunir datos estadísticos seguros. Por otro lado, la falta de una definición clara de la trata es una limitación más para reunir cifras o datos estadísticos. Las fuentes tanto gubernamentales como no gubernamentales suelen tratar a los inmigrantes indocumentados como una categoría sin tener en cuenta si han pasado ilícitamente o son objeto de trata.

²² Demleitner, *op. cit.*, pág. 5, donde se cita a Giovanna Campani, "Trafficking for sexual exploitation and the sex business in the new context of international migration: the case of Italy", en *South European Society and Politics*, 3:230-61, págs. 231 a 322.

²³ *Ibidem*, pág. 6.

73. Pese a que la documentación sugiere que la trata es un fenómeno verdaderamente mundial, evidentemente varían la atención y los recursos gubernamentales y no gubernamentales dedicados al problema, no sólo de un país al otro, sino de una región a otra. Si bien hay organizaciones y proyectos que se interesan en la trata en Asia meridional, Asia sudoriental, América del Norte, Europa occidental y cada vez más Europa oriental, es poca la información acerca de África y América Latina. Es interesante que en estas dos regiones parece que se está haciendo más hincapié en la migración de las mujeres que en su trata. Asimismo, los planteamientos parecen estar basados en aspectos económicos y no en la violencia. Tal vez a ello obedezca la diferencia.

74. Es muy fácil conseguir información sobre la trata en Asia. Los caminos que toma son muy conocidos en el Asia meridional -desde Bangladesh, Nepal y el Pakistán hasta la India- y amplios al interior de la India, en especial hacia las ciudades de Calcuta y Mumbai. La situación política en Myanmar ha contribuido a la trata, especialmente de mujeres karen. También está muy extendida desde el Asia meridional hasta el Oriente Medio, en especial para hacer trabajos domésticos. Del mismo modo, se han registrado muchos casos de trata dentro del Asia sudoriental y desde esta parte del mundo. Según el Gobierno de Filipinas, la mayor fuente de divisas han sido los trabajadores migratorios. En 1995, 4,2 millones de filipinos trabajaban en el extranjero. En China y hacia la China existe una trata desde los países vecinos, en gran medida para contraer matrimonios forzados. Según la información, se pasa clandestinamente a mujeres y muchachas de la República Popular Democrática de Corea hacia China para obligarlas a casarse con campesinos y obreros chinos en todo el país. Otras serían vendidas a bares con karaoke y lupanares. Se afirma que un mayor grado de pobreza y una tasa inferior de empleo están contribuyendo al aumento de la trata de mujeres hacia China desde la República Popular Democrática de Corea.

75. Falta información acerca de la trata desde África y al interior de este continente. No obstante, se está poniendo de manifiesto cada vez más la existencia de redes de trata dentro de África. La Relatora Especial señala la necesidad urgente de investigar y documentar la trata procedente de África y al interior de este continente. Según las denuncias, en Mauritania son objeto de trata las mujeres de distintos grupos étnicos²⁴. Se afirma que hasta 25.000 kenyanos viven en condiciones inhumanas y degradantes en el Oriente Medio de resultas de ella. Como el desempleo es altísimo en su propio país, buscan emigrar cada vez más en pos de oportunidades de trabajo. Pese a que muchos consiguen trabajos legítimos gracias a organismos oficiales de empleo en el exterior, muchos otros se vuelcan hacia falsas oficinas de empleo y acaban en condiciones de trabajo forzoso semejantes a la esclavitud. En el Sudán, minorías raciales, étnicas y religiosas, en particular los nuba, estarían pasando clandestinamente y siendo vendidas en calidad de esclavos. La Relatora Especial quisiera destacar la conclusión del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán de que "el secuestro de personas, principalmente mujeres y niños que pertenecen a las minorías raciales, étnicas y religiosas del Sudán meridional, los montes Nuba y los montes Ingassema, que son objeto de trata de esclavos,

²⁴ Jyoti Kanic, Global Survival Network, "Trafficking in women", en Foreign Policy in Focus, vol. 3, Nº 30, octubre de 1998, pág. 1.

sobre todo el tráfico y la venta de niños y mujeres, la esclavitud, la servidumbre, trabajos forzados y prácticas análogas, están ocurriendo con el conocimiento del Gobierno del Sudán²⁵.

76. Según las denuncias, diplomáticos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas y el Banco Mundial están trayendo millares de sirvientes a los Estados Unidos para luego explotarlos y abusar de ellos. En virtud de la legislación norteamericana en materia de inmigración, se puede conceder un visado A-3 o G-5 a los sirvientes de diplomáticos extranjeros, empleados de embajadas o funcionarios de organizaciones como el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas para que entren a los Estados Unidos. Pese a que se supone que esos millares de trabajadores, en su mayoría mujeres, gozan de la protección de las leyes del trabajo y reciben un salario mínimo, la vigilancia ha sido mínima. En consecuencia, se somete a algunas de esas mujeres a condiciones de trabajo forzoso o prácticas análogas a la esclavitud. En algunos casos, los empleadores habrían confiscado el pasaporte de las empleadas, exigido un servicio las 24 horas del día con poca o ninguna remuneración, limitado el contacto con otros sirvientes, restringido su circulación y abusado de ellas físicamente. Como la condición jurídica de los sirvientes depende de su contrato, si la mujer intenta escapar puede ser deportada. En 1999, el Fiscal General de los Estados Unidos organizó un "Grupo de Trabajo sobre la explotación del obrero" para investigar las denuncias de abusos. Se ha señalado que el programa de visados, en virtud del cual la condición jurídica de los inmigrantes depende del contrato de trabajo, los convierte en cautivos en situaciones de servidumbre por contrato. Un nuevo grupo de defensa en Washington D.C., Campaign for Migrant Domestic Workers' Rights, está intentando que el Banco Mundial y el FMI asuman su responsabilidad puesto que las organizaciones ayudan a facilitar el proceso de entrada de los sirvientes. Procuran que el Banco Mundial ayude a darles a conocer sus derechos y a patrocinar un programa de vigilancia por un costo de 350.000 dólares al año mediante el cual los funcionarios tendrían que presentar una copia del contrato, declaraciones de impuestos y comprobantes del pago del salario. Si bien es cierto que el Banco Mundial ha manifestado que está dispuesto a estudiar la idea, el FMI habría rechazado las peticiones del Grupo.

77. La inestabilidad de Europa oriental después de la caída del muro de Berlín ha dado lugar al incremento de la trata desde Europa oriental y la antigua Unión Soviética. La situación de conflicto armado en los Balcanes también ha contribuido a incrementar la trata en la región. Según denuncias de organizaciones no gubernamentales como Southall Black Sisters y Keighley Women's Domestic Violence Forum, el matrimonio forzado, con el cual se intenta controlar la libertad y la sexualidad de las mujeres jóvenes, está aumentando en las comunidades asiáticas en Gran Bretaña. Hay que distinguir esos matrimonios de los matrimonios acordados por consenso, que siguen siendo lo normal entre la diáspora asiática. En Austria, la policía descubrió una organización de trata y detuvo a 18 proxenetas en 1998. Habrían sido puestas en libertad 20 mujeres, muchas de las cuales volvieron a su país de origen. Algunas víctimas, sin embargo, permanecieron en Viena para declarar contra los proxenetas.

²⁵ "Situación de los derechos humanos en el Sudán", informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1996/62, párr. 89.

VIII. SOLUCIONES: DEL RESCATE Y LA REHABILITACIÓN A LOS DERECHOS Y LA REPARACIÓN

A. Respuestas de los gobiernos

78. "Siempre que figuramos en un programa político o de desarrollo nos hallamos atrapados en una red de prácticas discursivas y proyectos prácticos cuyo objetivo es rescatarnos, rehabilitarnos, mejorarnos, disciplinarnos, controlarnos o vigilarnos. Las organizaciones benéficas son propensas a rescatarnos y colocarnos en hogares "seguros", las organizaciones de desarrollo es probable que nos "rehabiliten" mediante actividades que generan escasos ingresos, y la policía parece inclinada a llevar a cabo redadas en nuestros barrios so pretexto de controlar la trata "inmoral". Ni siquiera cuando se habla de nosotras en de forma menos negativa o incluso amable en disertaciones que ejercen cierta influencia nos libramos de la estigmatización o la exclusión social. Nuestra condición de víctimas impotentes, maltratadas y sin recursos hace que se nos considere objetos de piedad. De cualquier modo, aparecemos en la literatura popular y en el cine en papeles secundarios siempre abnegadas y solícitas, y dispuestas a renunciar a nuestros ingresos, con tanta dificultad conseguidos, a nuestros clientes, a nuestras costumbres "pecaminosas" y a nuestras vidas, para asegurar el bienestar del héroe o de la sociedad que éste representa. En cualquier caso se nos niega nuestro derecho de legítimas ciudadanas o trabajadoras, y se nos condena a vivir al margen de la sociedad y de la historia."²⁶

79. Desde comienzos del siglo XX la comunidad internacional ha calificado la trata de mujeres de grave delito contra la mujer. Con el tiempo ha cambiado la mentalidad acerca de la trata de mujeres, como también las estrategias que se emplean para combatirla. Para combatir la trata se han utilizado medidas punitivas, la prevención, el rescate y la rehabilitación. Con todo, independientemente de los medios de reparación empleados, una cosa ha permanecido constante: la falta de voluntad política para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de trata. La Relatora Especial desearía expresar su preocupación por la falta de voluntad política manifiesta que se observa en los países de origen, de tránsito y de destino, de proporcionar una protección jurídica a las mujeres víctimas de trata. Los Estados no sólo no han creado mecanismos apropiados de prevención y reparación para las víctimas de la trata sino que tampoco han utilizado las leyes existentes -por ejemplo, las leyes contra la agresión, la violación, el rapto y la extorsión- para procesar a los proxenetas²⁷.

80. Todos los remedios o estrategias propuestos para combatir la trata y prestar asistencia a sus víctimas deben evaluarse determinando si y cómo promueven y protegen los derechos humanos de las mujeres. Se ha señalado que incluso mecanismos de prevención aparentemente inofensivos, como son las campañas de educación, pueden ser problemáticos si contribuyen a la inmovilización de las mujeres o al mantenimiento de estereotipos perjudiciales o que impiden su plena participación. Aun cuando las campañas contra la trata tal vez sólo pretendan advertir a las mujeres de los posibles peligros de la trata, pueden servir también para limitar aún más la libre circulación de las mujeres.

²⁶ Manifiesto de las trabajadoras sexuales, Primera Conferencia Nacional de trabajadoras sexuales en la India, 14 a 16 de noviembre de 1997, Calcuta.

²⁷ Wijers y Law-Chew *op. cit.*, pág. 152.

81. Los métodos de rescate y rehabilitación forzosos de las trabajadoras sexuales, como los que, al parecer, se han aplicado en la India y Bangladesh, han sido duramente criticados por los defensores de los derechos humanos de la mujer, que informan que esas prácticas son coercitivas, a menudo violentas y, por consiguiente, en algunos casos violan los derechos humanos de la mujer. En julio de 1999, la policía de Bangladesh adoptó enérgicas medidas contra la industria del sexo, desalojando por la fuerza a las mujeres que trabajaban en los distritos de Tan Bazar y Nimtali, en Dhaka, donde abundan las casas de prostitución. Según los informes, las mujeres tenían dos opciones: o se sometían voluntariamente a la "rehabilitación del Gobierno" o se les prohibía continuar su actividad en Tan Bazar y Nimtali. Después de una redada realizada por la policía antes del amanecer, el 24 de julio, muchas de las mujeres huyeron. Otras fueron llevadas por la fuerza a un hogar para vagabundos, donde, según se informa, han sido sometidas a malos tratos físicos y sexuales. Según los informes, estas enérgicas medidas se iniciaron después de que Jesmin, una trabajadora sexual de 22 años de edad, fuera asesinada, el 1º de julio de 1999. El 30 de julio un grupo de jóvenes no identificados abrieron fuego contra personas que se manifestaban contra la violación de los derechos humanos de la mujer en Tan Bazar y Nimtali. Según los observadores, la policía no intervino.

82. Un grupo de la India se pregunta de dónde procede, en un país que tiene un desempleo de proporciones tan gigantescas, la coacción para desplazar a millones de mujeres y hombres que ya tienen una ocupación productiva que sirve para mantenerlas a ellas y a sus familias ampliadas. Si otros trabajadores que tienen ocupaciones en las que la explotación es similar pueden trabajar dentro de las estructuras de su profesión para mejorar sus condiciones de trabajo ¿por qué no pueden permanecer las trabajadoras sexuales en la industria del sexo y exigir un trato mejor en su vida y en su trabajo?²⁸.

83. Una de las reacciones cada vez más frecuentes de los países de destino es imponer restricciones a las políticas de inmigración, que anteriormente no tenían limitaciones. Por ejemplo, un Estado que ha otorgado visados a bailarinas, modelos y artistas del strip-tease, que se considera que corren un alto riesgo de ser obligadas a realizar una actividad de sexo, puede introducir el requisito de que esas mujeres sean profesionales del strip-tease. Ese requisito limita el número de mujeres que pueden solicitar esos visados. Pero no hace nada para reducir el número de mujeres que tratan de emigrar y, de esta forma, puede hacer que mujeres que están dispuestas a trabajar en el strip-tease pero que no son profesionales de esta actividad caigan en las manos de los proxenetas. De esta forma, algunas reformas legales pueden crear nuevas oportunidades para la trata de mujeres y pueden ser contraproducentes para éstas.

84. "Las medidas de protección no son sólo problemáticas a causa de la reacción de los proxenetas sino también al carácter paternalista de las medidas que hace que las mujeres estén en situación aún más desfavorecida. Por ejemplo, suprimir la categoría de visa de las bailarinas limitaría aún más las oportunidades de las mujeres de emigrar legalmente y arrojaría a más de ellas en los brazos de los proxenetas. Por último, los gobiernos pueden pensar que las restricciones a la entrada los libran de toda responsabilidad hacia las personas víctimas de trata

²⁸ Manifiesto de las trabajadoras sexuales, Primera Conferencia Nacional de trabajadoras sexuales en la India, 14 a 16 de noviembre de 1997, Calcuta.

en otros Estados"²⁹. Según se informa, en Alemania se introdujeron requisitos especiales para obtener el visado para los ciudadanos de Filipinas y Tailandia, debido al número desproporcionado de mujeres que entraban. Esas restricciones por lo general no limitan la trata ni el trabajo forzado. En cambio, aumentan la dependencia de las mujeres de los medios extralegales de migración, y los costos asociados a esa migración. Las medidas que están destinadas a determinadas nacionalidades sirven también para estigmatizar a las mujeres de ciertos países como potenciales profesionales del sexo o migrantes indocumentadas, y aumentan los ejemplos de discriminación contra las mujeres migrantes. Según los informes, los funcionarios de inmigración paran sistemáticamente a las mujeres tailandesas de 18 a 40 años que llegan a Hong Kong por primera vez para interrogarlas acerca de su participación en la prostitución.

85. Aun cuando el carácter clandestino de la trata limita la capacidad de las víctimas de buscar asistencia cuando la necesitan, el simple hecho de que el Estado descubra a la mujer víctima de trata no garantiza que se vayan a proteger los derechos de la mujer. Incluso cuando el Estado persigue un caso penal, no existe ninguna garantía de amparo legal o de enjuiciamiento. Al igual que ocurre en los casos de violación, las mujeres que son víctimas de trata para realizar un trabajo sexual pueden verse obligadas a probar que no dieron su consentimiento para ese trabajo. Tanto es así que tal vez se niegue protección a las mujeres que trabajaban como profesionales del sexo antes de ser víctimas de la trata. En la inmensa mayoría de los casos, la ley continúa rigiéndose por consideraciones morales, al extremo de que probablemente las únicas mujeres víctimas de trata a las que se ha de brindar protección sean aquellas que respondan al estereotipo de la joven virgen "que fue secuestrada en la calle por delincuentes sin escrúpulos, drogada, llevada al otro lado de la frontera, violada y encadenada a una cama, o cuando menos brutalmente golpeada para obligarla a prostituirse a cambio de un dinero pagado a sus secuestradores"³⁰. Tanto los medios de información locales como internacionales tienden a transmitir ese retrato de la típica víctima de la trata, es decir, la muchacha joven y virginal sometida a una violencia y crueldad extremas.

86. Una vez localizados por el Estado, es raro que a los hombres y mujeres víctimas de la trata se les permita permanecer en el país de acogida bien por su propia protección, bien para buscar una reparación judicial. Ante el fenómeno de la trata, la respuesta de los países de destino y de origen sigue siendo incitar a la deportación. A menudo la deportación se lleva a cabo sin coordinación y sin ningún intento por garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres. Por ejemplo, según informes, en septiembre de 1997 la policía canadiense, con la cooperación de la policía de los Estados Unidos, organizó redadas en los burdeles de San José, California y Toronto. Las mujeres que estaban allí retenidas, y que eran obligadas a trabajar en situaciones de servidumbre por deudas, fueron acusadas por los agentes canadienses de dedicarse al trabajo sexual y de vivir en un lupanar. A requerimiento de un funcionario de la Embajada de Tailandia, dos de las mujeres confesaron, y de esa forma pudieron regresar a su país. Las que no confesaron se quedaron en el Canadá en espera del juicio. Aunque la Embajada de Tailandia en

²⁹ Demleitner, *op. cit.*, pág. 22, citando a Caldwell, Gillian, Steven Galster y Nadia Steinzor, *Crime and Servitude: An Exposé of the Traffic in Women for Prostitution from the Newly Independent States*, Global Survival Network, 1997.

³⁰ *Ibid.*, pág. 23.

Ottawa expidió los certificados de identidad de estas mujeres, se dice que cuando llegaron a Bangkok fueron detenidas por funcionarios de inmigración tailandeses porque sus certificados de identidad indicaban que habían llegado al Canadá con pasaportes falsos.

87. Según se informa, en 1997 más de 200 mujeres fueron deportadas a Lituania desde países occidentales por estar indocumentadas o realizar un trabajo ilegal. Veintiocho de ellas confesaron que habían sido obligadas a trabajar como prostitutas. Según los informes, Israel es un lugar de destino para la trata de mujeres procedentes de países de la ex Unión Soviética, en particular de Rusia. Aunque algunas de las mujeres procuran emigrar con la intención de dedicarse al comercio sexual, se dice que en el momento de ser contratadas se las engaña respecto de las modalidades y las condiciones de trabajo. Todo parece indicar que tan pronto llegan a Israel se las mantiene en una situación de verdadera esclavitud. Muchas mujeres permanecen en las cárceles israelíes después de haber sido detenidas en redadas, porque no pueden pagar el dinero que se les exige para ser deportadas. Israel no pagará el costo de la deportación de los trabajadores indocumentados. Se dice que las mujeres temen también a los jefes de las bandas de proxenetas. Es ese temor lo que permite a las bandas mantener un dominio total sobre ellas, ya que temen acudir a la policía en busca de ayuda. Además, se ha informado de que pese a que las mujeres víctimas de la trata son detenidas a menudo por ser trabajadoras ilegales, los proxenetas raras veces son detenidos. Según la información recibida, Israel no tiene leyes para hacer frente específicamente a la trata o a la venta de seres humanos. Según informes, en tres años Israel deportó a unas 1.500 mujeres rusas y ucranias víctimas de la trata.

88. Es necesario abandonar el paradigma del rescate, la rehabilitación y la deportación y adoptar un método destinado a proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, tanto en los países de origen como en los países de destino. Si bien algunas mujeres tal vez están traumatizadas por sus experiencias, y algunas de ellas desearían disponer de servicios de asesoramiento y apoyo, en la gran mayoría de los casos no es la "rehabilitación" lo que las mujeres necesitan sino más bien apoyo e ingresos sostenibles. La Relatora Especial insta a los gobiernos a que abandonen las actitudes paternalistas que tratan de "proteger" a mujeres inocentes y apliquen enfoques más holísticos destinados a proteger y promover los derechos humanos de todas las mujeres, en particular sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

1. Respuestas de los gobiernos: algunos ejemplos

89. Los programas de lucha contra la trata y de atención a las necesidades de las víctimas se limitan a menudo a facilitar información a las mujeres acerca de los riesgos de la migración ilegal. A veces se utilizan en los pasaportes sellos especiales para indicar que la mujer ha trabajado como empleada del hogar o en la prostitución. Esto puede utilizarse después contra ella cuando trata de ejercer su libertad de circulación y viajar a otro país. Entre otras medidas de protección figuran: el envío selectivo a países de destino que tienen leyes y mecanismos de protección especiales para los trabajadores extranjeros y acuerdos bilaterales o multilaterales sobre trabajadores migrantes; la inclusión en una lista negra de los empleadores extranjeros que no cumplen sus obligaciones contractuales; la capacitación; una selección previa a la calificación; y que los empleadores extranjeros informen acerca de los depósitos en garantía en la moneda del país de origen para atender a las reclamaciones contra el empleador o el promotor.

90. Algunas leyes nacionales continúan definiendo la trata únicamente en términos de prostitución. Otras no distinguen entre el traslado consentido y no consentido, pese a que ambas formas de traslado coexisten. Por ejemplo, en el Paraguay, según la información presentada a la División para el Adelanto de la Mujer por la Misión Permanente del Paraguay ante las Naciones Unidas, en 1997, "en casos de comercio, trata o traslado de un país a otro de una mujer adulta para practicar la prostitución, incluso con su consentimiento, y de contratación con este objeto, se aplicará una pena de privación de libertad de cuatro a ocho años" (se ha añadido el subrayado). También en el párrafo 1 del artículo IX del Código Penal de Polonia se desestima la cuestión del consentimiento. Con todo, algunos gobiernos se muestran partidarios del reconocimiento de la trata en todas sus formas. Alienta a la Relatora Especial saber que, en 1996, Austria enmendó su Código Penal para ampliar sus disposiciones de manera de abarcar la trata de personas por motivos distintos a la explotación sexual. Con arreglo al inciso a) del artículo 104 del Código Penal "todo aquel que mediante una falsa información en cuanto a la posibilidad de residir como extranjero en un país o de desarrollar en él una actividad legal induzca a otra persona a entrar en un país ilegalmente y a pagarle o comprometerse a pagarle el billete, será condenado a privación de libertad por un período de hasta tres años". Por otra parte, en el párrafo 2 de ese mismo artículo se prohíbe que se permita a una persona entrar en otro país ilegalmente para ser explotada. En las disposiciones se prevén penas mayores cuando los delitos son cometidos por profesionales o por delincuentes organizados³¹.

91. Según se informa, en los Estados Unidos se está librando una batalla entre las diversas partes que intervienen en el debate sobre la trata en el contexto de una nueva ley sobre este tema. Están pasando por el proceso legislativo dos proyectos de ley: la resolución Wellstone y el proyecto de ley Smith-Gejdeson. Una de las mayores diferencias que existen entre ambos es la definición de la trata. La resolución Wellstone define la trata en un sentido amplio que incluye el trabajo forzado, mientras que el proyecto de ley Smith-Gejdeson define la trata únicamente como trabajo sexual. En 1998 el Presidente Clinton publicó un Memorando Administrativo sobre las medidas para luchar contra la trata. Esas medidas incluyen campañas de sensibilización del público, la publicación y distribución a los solicitantes de visados de folletos en ruso, polaco y ucraniano acerca de la trata, y el patrocinio de conferencias en el extranjero. Pese a que la protección, el asesoramiento jurídico y otros servicios para las víctimas de la trata se prevén en la estrategia de lucha contra la trata, según informes, esos programas no se han llevado a la práctica. En muchos casos, las víctimas de trata han sido detenidas en redadas del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS). En tales casos, y contrariamente a lo que se dice en las declaraciones políticas, las víctimas suelen ser deportadas o mantenidas en establecimientos penitenciarios del INS o en cárceles locales.

92. El Gobierno del Canadá, en su comunicación al Secretario General en relación con la resolución 51/66 sobre la trata de mujeres y niñas, declaró que "el empleo selectivo de visados de visitantes sigue siendo el medio principal para prevenir la entrada ilegal", lo cual sugiere un enfoque antiinmigración frente a la trata. Además, al especificar que no existen disposiciones sobre la trata, el Gobierno señala que la prohibición que figura en su Ley de inmigración respecto de la entrada ilegal y la asistencia a personas para entrar en forma ilícita son útiles en la lucha contra la trata. Con arreglo a su comunicación, Canadá puede retrasar el traslado de

³¹ Informe de la República de Austria sobre la aplicación de la resolución 51/65 de la Asamblea General sobre la Violencia contra las trabajadoras migratorias, julio de 1997, pág. 2.

quienes prestan asistencia en el enjuiciamiento de un "contrabandista de personas". Si bien insiste en la gravedad de la trata por ser una forma de violencia contra la mujer y de violación de los derechos humanos, el Canadá parece basarse al mismo tiempo en un enfoque antiinmigración que confunde el contrabando de extranjeros con la trata.

93. Según la información recibida del Gobierno de Chipre por la División para el Adelanto de la Mujer, los funcionarios del Departamento de Extranjería e Inmigración de la Policía tienen la obligación de informar a las mujeres que entran en el país como artistas o empleadas del hogar de sus derechos y obligaciones, y de ponerlas al corriente de los mecanismos de protección contra el abuso, la explotación y la compra de mujeres para dedicarlas a la prostitución.

94. En Bélgica se da a las víctimas de trata una "pausa" de 45 días durante la cual pueden decidir si formulan acusaciones contra los proxenetas. A las mujeres que deciden presentar una demanda judicial se les expide un permiso de residencia temporal de tres meses que da derecho a las víctimas de trata a los beneficios sociales, si no pueden encontrar un empleo. Este permiso es renovable por un período adicional de seis meses si el juicio se prolonga más allá de los tres meses. Además, el Gobierno de Bélgica ha financiado la creación de albergues en Bruselas y Lieja para víctimas de la trata.

95. Irlanda ha creado un programa que permite a los solicitantes de asilo obtener permisos para trabajar legalmente hasta que se resuelva su caso. Los permisos pueden expedirse a los solicitantes de asilo y a las personas de países que no pertenezcan a la Unión Europea ni a Europa oriental que van a trabajar a Irlanda. Según su informe, el Ministro de Justicia dijo que el Gobierno está estudiando medidas para luchar contra la trata semejantes a los permisos de trabajo que se dan a los solicitantes de asilo.

96. En Dinamarca entró en vigor el 1º de julio de 1999 una nueva ley que legaliza la prostitución de los adultos. Esta ley prohíbe comprar servicios sexuales a los menores de 18 años; las infracciones se castigan con una pena máxima de dos años de privación de libertad. Según se informa, Dinamarca ha redoblado al mismo tiempo sus esfuerzos para prevenir la explotación sexual de menores, ayudar a las mujeres que quieren dejar el comercio sexual y acabar con la trata de mujeres cuya finalidad es el trabajo sexual forzado.

97. Los países de origen, como Filipinas, están formulando cada vez más medidas tendientes a lograr que las mujeres migrantes estén mejor equipadas para emigrar al extranjero mediante la enseñanza de oficios. En sus estrategias de lucha contra la trata, los países de origen imponen ciertos requisitos a los trabajadores migrantes, como saber hablar, escribir y leer inglés, tener una edad mínima y estar inscritos. En Filipinas esos requisitos dependen de la clase de trabajo y del país al que va a viajar la mujer. Para las empleadas domésticas, la edad mínima es, por regla general, 25 años, a menos que vayan a Arabia Saudita y Bahrein, en cuyo caso deben tener por lo menos 30 años. Sin embargo, la edad mínima para las artistas es de 21 años. En muchos casos, esas políticas se aplican por medio de un organismo gubernamental concreto establecido para trabajar con los migrantes. En otros casos, los gobiernos utilizan un mecanismo frente a la trata en el que intervienen diversos organismos. México, Filipinas, Austria, Chipre, Colombia y Alemania, por ejemplo, han adoptado una respuesta interinstitucional para luchar contra la trata.

2. Respuestas bilaterales, multilaterales y regionales

98. La Relatora Especial desearía elogiar a la Unión Europea por sus esfuerzos en la lucha contra la trata mediante un programa de acción regional que responda a las necesidades de las víctimas y combina una política judicial europea y una política europea de igualdad de oportunidades en la "Declaración de La Haya sobre la Cuestión de la Trata de Mujeres". Según se informa, se trata de una Declaración política común de los Estados miembros de la Unión Europea, y se pretende que vaya seguida de unas directrices europeas para la adopción de medidas efectivas de prevención y lucha contra la trata de mujeres. En la Declaración, que fue aprobada por consenso, se pide a los Estados miembros que, entre otras cosas: i) faciliten, o estudien la posibilidad de facilitar relatores nacionales que recojan, informen a los gobiernos e intercambien información acerca de la importancia de la trata, y se adopten medidas de prevención y lucha contra la trata; ii) emprendan campañas de información en los países de origen y de destino centradas en la prevención de la trata de mujeres; iii) reconozcan que las mujeres objeto de trata son víctimas de un delito, para que no sean tratadas únicamente como inmigrantes ilegales y deportadas; iv) concedan a las víctimas de la trata un tiempo para reflexionar y un apoyo antes de que informen del delito o accedan a servir como testigos en el enjuiciamiento del delito, y faciliten este proceso proporcionando a las mujeres víctimas de trata asistencia letrada, financiera y médica; v) proporcionen, cuando sea necesario, a las mujeres víctimas de trata residencia temporal y protección durante el procedimiento penal; vi) impartan instrucción a la policía y a los jueces acerca de la naturaleza y las características de la trata; y vii) se esfuercen, en el marco de la cooperación para el desarrollo, en mejorar la situación económica y social de las mujeres en los países de origen.

99. En 1998 el Gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea iniciaron una campaña de información para combatir la trata de mujeres en toda Europa central y los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética, en particular Ucrania y Polonia. Esta campaña estaba destinada a posibles víctimas con objeto de advertirlas de los métodos utilizados por los tratantes, y proporcionó información a los funcionarios locales de las fronteras y a los funcionarios consulares para que pudieran reconocer y prevenir la trata de mujeres procedentes de terceros países hacia su región mediante debates de grupo, mensajes de la administración pública, distribución de carteles y folletos y artículos en revistas y diarios.

100. Para la Relatora Especial es alentador observar que se ha formado el Grupo Consultivo Regional sobre Migración, del que forman parte Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, por lo que alienta a los respectivos gobiernos a que velen por que se dé a la sección de su plan de acción que trata de los derechos humanos, así como a los instrumentos internacionales de derechos humanos, pleno cumplimiento en lo relativo a los migrantes en general, entre los cuales las mujeres representan un gran porcentaje. La Relatora Especial alienta también a los respectivos gobiernos a que velen por que se establezcan protecciones específicas por razón de sexo para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes y de las mujeres víctimas de trata.

B. Respuestas no gubernamentales

101. La migración de las mujeres y la trata de mujeres han sido cuestiones prioritarias para los movimientos internacionales de mujeres del mundo entero. Las organizaciones de mujeres han estado a la vanguardia a la hora de ejercer presiones y de desarrollar políticas relativas a la

migración y trata. También han desarrollado programas para atender a las necesidades de las mujeres que retornaban o que habían retornado, para ayudarlas a reintegrarse en la sociedad. Pero en algunos casos las organizaciones de mujeres se adhieren a las mismas ideas y estereotipos que aquellos que intentan dirigir erróneamente la política gubernamental en lo referente a víctimas más o menos merecedoras, en particular en el caso de la trata. También algunas organizaciones de mujeres se ven estimuladas por un imperativo moral de "salvar" a mujeres inocentes. Así, algunos programas provienen de la idea de que las mujeres necesitan ser "rescatadas y rehabilitadas", en lugar de apoyarlas y otorgarles derechos. Sin embargo, otras organizaciones adoptan un enfoque en favor de los derechos más evidente que trata de asistir a las mujeres en un proceso de promoción de su influencia e independencia.

102. Por ejemplo, la Fundación en favor de la Mujer y la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres contribuyeron a facilitar la repatriación voluntaria a Bangkok de 23 mujeres y jóvenes de Myanmar y Tailandia que habían sido víctimas de trata. El esfuerzo entrañó la coordinación con muchas autoridades, gubernamentales y no gubernamentales, para lograr que las mujeres y jóvenes fueran tratadas como personas víctimas de trata y no como inmigrantes ilegales. Según se informa, las mujeres y jóvenes se han reintegrado a sus aldeas y están realizando proyectos generadores de ingresos.

103. Alienta a la Relatora Especial observar una tendencia al establecimiento de albergues, especialmente orientados a trabajar con personas víctimas de trata. El Salamon Alapitvany y el Instituto de Derechos Civiles del Ildikok Memorial organizaron en Hungría un centro de emergencia y de alivio para "profesionales del sexo que tratan de reinstalarse y apartarse del trabajo forzado o de la trata". Las mujeres enviadas al centro tienen 30 días de descanso durante los cuales pueden solicitar otros 90 días de permanencia en Hungría. Según se informa, el primer albergue para mujeres víctimas de trata fue abierto recientemente en los Estados Unidos por la Coalición contra la Esclavitud y la Trata. Proporciona alojamiento y servicios a las personas víctimas de trata.

104. La Red GABRIELA, organización multiétnica de solidaridad de las mujeres filipinas que viven en los Estados Unidos establecida en este país, ha venido trabajando durante mucho tiempo en la cuestión de la trata. Recientemente emprendió su Campaña de la Rosa Púrpura. Esta campaña trata de sensibilizar al público acerca de la violencia sexual y las violaciones de los derechos humanos que se cometen contra las mujeres, y pide a las personas, en particular a los hombres, que se comprometan a oponerse a la trata de mujeres y a no fomentar el comercio sexual: se pide a las personas que firmen una tarjeta en la que declaran lo antedicho y se les da un alfiler con una rosa púrpura que simboliza este compromiso.

105. Al condenar las prácticas abusivas que van asociadas a la migración y al trabajo forzado, las organizaciones no gubernamentales han utilizado la legislación de diversas formas innovadoras. En enero de 1999 se entablaron tres demandas judiciales, las primeras de su género, para tratar de responsabilizar legalmente a empresas de los Estados Unidos de los malos tratos infligidos a los trabajadores en las fábricas de propiedad extranjera que funcionan en suelo estadounidense. Según los informes, las empresas, entre las que figuran The Gap, Tommy Hilfiger, The Limited, J. C. Penny, May Company, Sears y Wal-Mart, se han confabulado para utilizar trabajadores contratados como aprendices, en su mayoría mujeres asiáticas jóvenes, para fabricar prendas de vestir en la isla de Saipan, que forma parte de la Mancomunidad estadounidense de las islas Marianas septentrionales. Mediante una acción de

grupo se entablaron dos demandas judiciales en un tribunal federal en nombre de 50.000 trabajadores de China, Filipinas, Bangladesh y Tailandia, y cuatro grupos de trabajadores y de derechos humanos, Sweatshop Watch, Global Exchange, Asian Law Caucus y UNITE entablaron una demanda ante un tribunal del Estado de California, en la que acusaban a minoristas y a fabricantes de utilizar publicidad engañosa y traficar con "mercancías novedosas" fabricadas en violación de las leyes laborales de los Estados Unidos. En las demandas se reclaman más de 1.000 millones de dólares por daños, restitución de beneficios y salarios no pagados.

106. Las organizaciones no gubernamentales han contribuido a los esfuerzos por crear normas nacionales e internacionales nuevas sobre la migración y la trata. Uno de los resultados más dignos de mención de un proceso de colaboración entre la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres, la Fundación contra la Trata de Mujeres y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos son las Normas de derechos humanos para el tratamiento de las personas víctimas de trata (enero de 1999). "Las Normas se han extraído de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las normas jurídicas internacionales oficialmente reconocidas. Su finalidad es proteger y promover el respeto de los derechos humanos de las personas que han sido víctimas de trata, incluidas aquellas que han estado sometidas a servidumbre involuntaria, trabajo forzado o prácticas esclavizadoras"³². La Relatora Especial desea alentar a los gobiernos a que utilicen las Normas de derechos humanos cuando establezcan políticas y leyes. Desea alentar a la comunidad internacional a que haga otro tanto.

IX. RECOMENDACIONES

A. En el plano internacional

107. El protocolo sobre la trata de personas al proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional deberá lograr una norma inequívoca de derechos humanos relativa a la trata de mujeres, ya que es imposible luchar contra la trata sin proporcionar protección a sus víctimas.

108. Los Estados deberán tratar de adoptar acuerdos bilaterales y multilaterales que contemplen la migración legal de mano de obra femenina.

109. Los Estados deberán apoyar la institucionalización del Estado de derecho en países actualmente en transición, en situaciones de conflictos armados o bajo regímenes militares.

110. Se deberá conceder a las organizaciones no gubernamentales la condición de observadoras en las reuniones de Jefes de Estado en foros regionales como la SAARC, la ASEAN, la OUA y la OEA.

³² Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres, Fundación contra la Trata de Mujeres y Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos, Normas de derechos humanos para el trato de las personas víctimas de trata, enero de 1999, pág. 1.

B. En el plano nacional

111. Se deberán sopesar las medidas destinadas a limitar la entrada legal de las mujeres en países de destino y sus desventajas, ya que se refieren a posibles inmigrantes y a mujeres. En particular, las medidas que están destinadas a proteger a la mujer limitando su acceso a la migración legal o aumentando los requisitos impuestos para esa migración deberán evaluarse en cuanto a la posibilidad de que se produzcan efectos discriminatorios o de que aumente la probabilidad de que las mujeres puedan ser sometidas, en consecuencia, a la trata.

112. Los programas gubernamentales y los esfuerzos internacionales en relación con la trata deberán desarrollarse en cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Además, las organizaciones gubernamentales y las instituciones internacionales de donantes deberán proporcionar ayuda financiera a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la cuestión de la trata.

113. Las medidas gubernamentales y los esfuerzos internacionales por abordar el problema de la trata deberán centrarse en las violaciones de los derechos humanos y de los derechos laborales de las mujeres afectadas, en lugar de tratar a las víctimas de la trata como delincuentes o migrantes ilegales.

114. Las medidas de los gobiernos para abordar el problema de la trata deberán centrarse en la promoción de los derechos humanos de las mujeres afectadas, no en aumentar su marginación, penalizarlas, estigmatizarlas o aislarlas, pues así se volverán más vulnerables a la violencia y al abuso.

115. Los órganos gubernamentales pertinentes deberán reunir y divulgar datos sobre:

- a) Los esfuerzos de los gobiernos para abordar las cuestiones de la trata de mujeres que tiene lugar hacia los países, dentro de ellos o hacia el exterior;
- b) Los éxitos obtenidos o las dificultades experimentadas en la promoción de la cooperación entre organismos, entre las autoridades locales y nacionales y con las organizaciones no gubernamentales;
- c) El trato dado y los servicios facilitados a las víctimas de trata;
- d) La solución de los casos de trata en el sistema de justicia penal;
- e) Los efectos de las medidas jurídicas y administrativas adoptadas por los gobiernos en las víctimas de la trata y en la reducción de la trata.

116. Se deberá garantizar que las víctimas de la trata:

- a) No sean perseguidas o acosadas por quienes ocupan cargos de autoridad;
- b) Reciban una atención médica y psicológica adecuada confidencial y accesible, por parte del Estado o, si no existe un organismo estatal adecuado, por parte de un organismo privado financiado por el Estado;

- c) Tengan fácil acceso a servicios de pruebas sobre el VIH estrictamente confidenciales sólo cuando lo solicite la persona interesada; y que todas y cada una de las pruebas del VIH vayan acompañadas de un asesoramiento previo y posterior a la prueba correspondiente;
- d) Tengan acceso a un traductor competente y calificado durante todos los procedimientos y reciban toda la documentación relativa a su condición de víctima de la trata, trabajo forzado o prácticas esclavizadoras;
- e) Reciban asistencia letrada gratuita;
- f) Tengan posibilidades jurídicas de indemnización y reparación por los daños económicos, físicos y psicológicos que se les hayan causado mediante la trata y otros delitos afines.

117. La historia personal, el presunto "carácter" o la ocupación presente o anterior de la víctima no deberán utilizarse contra ella ni servir de motivo para restar crédito a la denuncia de la víctima o para decidir no enjuiciar a los autores del delito. Por ejemplo, se debe prohibir a los autores del delito que utilicen como defensa el hecho de que la persona es, o fue en otro tiempo, una trabajadora sexual o una empleada del servicio doméstico.

118. El historial de una persona que ha sido víctima de la trata o se ha visto sometida a trabajo forzado y a prácticas esclavizadoras no deberá constar en documento público o privado ni deberá utilizarse contra la víctima, su familia o amigos de ninguna forma, en particular en relación con el derecho a circular libremente, al matrimonio y a la búsqueda de un empleo remunerado.

119. Los Estados bajo cuya jurisdicción tienen lugar la trata, los trabajos forzados o las prácticas esclavizadoras deberán adoptar todas las medidas necesarias para que las víctimas puedan formular acusaciones o emprender una acción civil para lograr una indemnización contra los autores materiales de esos delitos, si deciden hacerlo.

120. Los gobiernos deberán proceder a la suspensión de las deportaciones y brindar una oportunidad para que se solicite la residencia permanente, garantizar la protección de los testigos y prestar asistencia para la reinstalación de las víctimas de la trata.

121. Los gobiernos deberán aplicar las multas impuestas por actividades delictivas que saquen provecho de la trata y reservar fondos para indemnizar debidamente a las víctimas de trata.

122. En consulta con las organizaciones no gubernamentales pertinentes, los órganos gubernamentales pertinentes deberán:

- a) Preparar programas de estudio y organizar la formación de las autoridades gubernamentales pertinentes, a saber, funcionarios de inmigración y de oficinas de asuntos consulares, servicios de aduanas, servicios de guardas fronterizos y de migración, así como representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de la frecuencia con que se produce la trata y los riesgos de ser víctima de trata, así como sobre los derechos de las víctimas. La formación de esos funcionarios no debe dar lugar a la creación de "perfiles" que impidan a las mujeres recibir visados para ir al extranjero;

- b) Sensibilizar al público y desarrollar campañas de educación sobre la trata de mujeres valiéndose de los medios de información de masas y de programas de educación comunitaria;
- c) Distribuir material donde se expliquen los riesgos posibles de ser víctima de trata, entre ellos: información sobre los derechos de las víctimas en los países extranjeros, incluidos los derechos jurídicos y civiles en las esferas del trabajo y del matrimonio y para las víctimas de los delitos, y los nombres de las organizaciones de ayuda y defensa que existen en los países de origen, destino y tránsito;
- d) Adoptar medidas para que las mujeres tengan oportunidades económicas viables que les permitan mantenerse a sí mismas y a las familias que dependen de ellas en sus países de origen;
- e) Cumplir la resolución 49/165 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias, de 23 de diciembre de 1994, y firmar, ratificar y aplicar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de 1990;
- f) Adoptar y aplicar directrices que reconozcan la persecución por razón de sexo como base para que las mujeres soliciten el estatuto de refugiado, además de firmar y ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo al mismo de 1967, y aplicar la Guía del ACNUR para la protección de mujeres refugiadas, de 1991;
- g) Velar por que toda la legislación sobre trata tenga en cuenta la cuestión reclamada con el género y proporcione protección a los derechos humanos de la mujer y contra los abusos cometidos concretamente contra la mujer;
- h) Impartir formación a los diplomáticos y empleados del servicio exterior acerca de la trata de mujeres y de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la trata;
- i) Crear centros de información laboral para facilitar una información práctica actualizada sobre todos los aspectos de la migración de trabajadores.

NOTAS

La Relatora Especial debe dar las gracias a Lisa Kois por su investigación y sus orientaciones. Agradece asimismo a Janie Chuang su asistencia en la investigación de cuestiones relativas a la trata de mujeres, en particular en relación con el proceso de Viena. También desearía dar las gracias a Aditi Menon, John Cerone, Nora V. Demleitner, Ann Jordan, Ratna Kapur, Ali Miller, Mujeres de Asia y el Pacífico, Derecho y Desarrollo, Red Mundial de Supervivencia, así como a Deborah Anker y al Programa de la Facultad de Derecho de Harvard, en particular a Mimi Liu y Tamar Tezer, por su asistencia.