



# Asamblea General

Distr. general  
31 de marzo de 2015  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

29º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

## **Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Maria Grazia Giammarinaro**

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial esboza su visión del mandato y los métodos de trabajo que se propone utilizar, basándose en la labor y la experiencia de sus predecesores, con la esperanza de lograr progresos en el cumplimiento del mandato que le ha confiado el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 26/8.

En la sección II, la Relatora Especial da cuenta de las actividades que ha realizado desde su nombramiento. En la sección III analiza brevemente las principales tendencias y los problemas de la trata de personas, centrándose en el vínculo existente entre la trata de personas y las tendencias económicas; la trata de personas y las corrientes migratorias mixtas; la trata de personas y los conflictos; la protección de los niños en movimiento; la aplicación de una perspectiva de género a la trata de personas; y la trata de personas y la inclusión social. En la sección IV define los marcos jurídicos y normativos de su mandato.

En la sección V, la Relatora Especial expone el programa de las medidas que se propone adoptar, guiándose por los principios de: a) un enfoque basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas para la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños; b) una perspectiva de género para comprender las características de los delitos de trata y adoptar medidas selectivas; y c) el interés superior del niño en todas las medidas concernientes a los niños víctimas de la trata. En particular, la Relatora Especial centrará sus esfuerzos en la prevención de todas las formas de trata como un problema social, especialmente en lo que respecta a la explotación laboral; la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas y las personas explotadas como posibles víctimas; las colaboraciones con el sector privado y los interlocutores sociales con miras a complementar la respuesta de la justicia penal con un programa social coherente

GE.15-06761 (S) 170415 200415

**\*1506761\***

Se ruega reciclar 



para prevenir y combatir la trata de personas.

La Relatora Especial prestará particular atención a la prevención y la protección contra todas las formas de trata de personas y seguirá aplicando la interpretación amplia de la trata de personas adoptada por el mandato. Ello incluirá mejorar la comprensión de las tendencias nuevas y emergentes de la trata, como las consecuencias y los efectos que los conflictos y las crisis humanitarias pueden tener en la trata de personas; y del vínculo entre las corrientes de migración mixtas y la trata de personas, que la Relatora Especial tiene la intención de estudiar más a fondo dentro de los actuales marcos de derechos humanos. La prevención de la trata con fines de explotación laboral, en particular de los grupos vulnerables o marginados como los migrantes, los niños, las minorías, los solicitantes de asilo y los refugiados, será otro aspecto al que prestará atención la Relatora.

Por otra parte, la Relatora Especial adoptará un enfoque incluyente y global a la prevención y la lucha contra la trata de personas, lo que requiere abordar los factores sociales sistémicos o subyacentes que dan lugar a la vulnerabilidad de las víctimas y víctimas potenciales de la trata. Basándose en la labor realizada por el mandato, en particular los Principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva (A/HRC/26/18 y A/69/269), la Relatora Especial examinará las lagunas que aún existan en la conceptualización de ese derecho y su puesta en práctica a nivel nacional. Además, la Relatora Especial se propone analizar las leyes, las políticas y las prácticas en todo el mundo y hacer un balance de las prácticas prometedoras y las enseñanzas extraídas en lo relativo a la prestación de asistencia incondicional a las víctimas y posibles víctimas de la trata, incluidos los niños, que a menudo se quedan sin la asistencia o el apoyo necesarios para acceder a los mecanismos de reparación, incluida la indemnización. Espera proporcionar orientación a los encargados de la formulación de políticas y los profesionales sobre cómo aplicar mejor el derecho a la asistencia y el apoyo y cómo maximizar la divulgación y el impacto, contribuyendo así a aumentar la eficacia de la prevención y la persecución de la trata.

La Relatora Especial opina que sería necesario proporcionar nuevas orientaciones que equipasen mejor a los Estados a la hora de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones de ejercer el principio de diligencia debida, y para asegurar la rendición de cuentas por los derechos de las víctimas de la trata de personas mediante la prevención de la trata, la investigación y el enjuiciamiento de los traficantes, la asistencia y protección de las víctimas de la trata de personas y la facilitación del acceso a los mecanismos de reparación.

La Relatora Especial espera colaborar con todas las partes interesadas para abordar eficazmente la trata mediante el establecimiento de relaciones de asociación y la colaboración con los Estados y los agentes no estatales. También considerará que las organizaciones de la sociedad civil son asociados estratégicos, no solo proveedores de servicios, que habrán de ser incluidos en el proceso de elaboración y aplicación de medidas específicas para combatir la trata de personas.

Por otra parte, la Relatora Especial seguirá tratando de entablar relaciones con el sector privado, en particular colaborando con las empresas y los empleadores, así como los sindicatos, en la búsqueda de modalidades de asociación público-privada encaminadas a establecer medidas eficaces para prevenir y combatir la trata de personas. Esas medidas, incluidos los planes de acción del Estado u otras normas, servirán para crear mayor conciencia respecto de los riesgos que entraña la trata de personas para las empresas y los empleadores, y los alientará a que se comprometan a adoptar medidas para erradicar la trata de personas, especialmente de sus cadenas de suministro. Con ese fin, la Relatora Especial reunirá a empresas de sectores concretos con miras a que intercambien experiencias y prácticas entre sí, revisen sus protocolos de evaluación aplicando la perspectiva de la prevención de la trata, ensayen valores de referencia e indicadores y alienten las iniciativas

de interesados múltiples, cuando existan, para respetar los derechos humanos y combatir la trata de personas, incluido el establecimiento de mecanismos de denuncia que permitan a los trabajadores vulnerables denunciar casos de explotación.

En la última sección, la Relatora Especial expone la metodología que se propone adoptar en el desempeño de su mandato, que incluye la realización de visitas a los países y la preparación de informes de países, el desarrollo de conocimientos temáticos especializados y la elaboración de listas de verificación para dar forma a las normas internacionales, la promoción de la claridad en torno a la trata y el desarrollo del contenido sustantivo de las principales cuestiones relativas a la trata de personas. Para responder con eficacia a las denuncias fidedignas de violaciones de los derechos humanos y proteger los derechos de las víctimas reales o potenciales de la trata, la Relatora Especial comunicará casos a los Estados, pidiendo aclaraciones y medidas de conformidad con los procedimientos establecidos. Por último, la Relatora Especial fortalecerá la colaboración de su mandato con otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los titulares de mandatos de procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal. Además, tiene la intención de combatir la trata de personas en colaboración con los mecanismos regionales, subregionales y nacionales, en particular los órganos nacionales de coordinación, los relatores nacionales o mecanismos equivalentes, y las instituciones nacionales de derechos humanos.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	5
II. Actividades realizadas por la Relatora Especial .....	2–6	5
A. Participación en conferencias y consultas .....	2–5	5
B. Visitas a los países .....	6	5
III. Nuevos desafíos y tendencias .....	7–28	5
A. Trata de personas y tendencias económicas .....	7–10	5
B. Trata de personas y corrientes migratorias mixtas .....	11–13	6
C. Trata de personas y conflictos .....	14–17	7
D. Protección de los niños en movimiento .....	18–21	8
E. Aplicación de una perspectiva de género a la trata de personas .....	22–26	9
F. Trata de personas e inclusión social .....	27–28	10
IV. Marco legal y normativo .....	29–47	10
A. Mecanismos internacionales de derechos humanos .....	30–33	11
B. Mecanismos regionales de derechos humanos .....	34–47	12
V. Establecimiento del programa .....	48–68	15
A. Importancia de la prevención de todas las formas de trata de personas .....	52–57	16
B. Importancia de la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas .....	58–64	17
C. Colaboración con los Estados, el sector privado y los agentes sociales .....	65–68	18
VI. Método de trabajo .....	69–82	19
A. Visitas a los países .....	70–72	19
B. Estudios temáticos y listas de verificación .....	73–74	20
C. Consultas y cooperación .....	75–77	20
D. Comunicación con las víctimas .....	78–79	21
E. Cooperación con los mecanismos y organizaciones de derechos humanos de las Naciones Unidas .....	80–82	21
VII. Conclusión .....	83	22

## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado con arreglo a la resolución 26/8 del Consejo de Derechos Humanos. En él se exponen sucintamente las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y se incluye un análisis temático de cómo concibe la Relatora Especial su mandato.

## II. Actividades realizadas por la Relatora Especial

### A. Participación en conferencias y consultas

2. El 8 de octubre de 2014, la Relatora Especial formó parte de un grupo de expertos reunidos en Viena para debatir un documento temático de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre el concepto básico del consentimiento, paralelamente al séptimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

3. El 24 de noviembre de 2014 en Viena, la Relatora Especial hizo una declaración durante la presentación del Informe mundial de la UNODC sobre la trata de personas 2014.

4. Los días 10 y 11 de diciembre de 2014, la Relatora Especial participó en Ginebra en una mesa redonda sobre la lucha contra los factores impulsores de la migración irregular mediante la aplicación de un enfoque integral, en el transcurso del Diálogo sobre Problemas de Protección: Protección en el Mar de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

5. El 13 de marzo de 2015 en Ginebra, hizo uso de la palabra en el 28° período de sesiones de la reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para la protección de los derechos humanos.

### B. Visitas a los países

6. La Relatora Especial visitó Malasia del 23 al 28 de febrero de 2015, por invitación del Gobierno. El informe sobre esa visita figura como adición al presente informe. La Relatora Especial agradece al Gobierno su cooperación antes de la visita y a lo largo de esta.

## III. Nuevos desafíos y tendencias

### A. Trata de personas y tendencias económicas

7. La trata de personas, especialmente mujeres y niños, es una violación flagrante de los derechos humanos. También es un delito lucrativo que genera 150.200 millones de dólares al año en beneficios ilegales<sup>1</sup>. Las corrientes de la trata de personas evolucionan siguiendo de cerca los cambios socioeconómicos de la sociedad, y los traficantes adaptan su *modus operandi* en consecuencia.

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Profits and Poverty: the Economics of Forced Labour* (2014), pág. 13.

8. En la era de la globalización, la trata de personas no puede examinarse sin tener en cuenta las realidades socioeconómicas más amplias que la impulsan, ni debe abordarse únicamente desde una perspectiva penal. Factores como la pobreza y la desigualdad, la falta de oportunidades educativas y de acceso a la atención de salud, la discriminación por motivos de género, en particular la violencia de género, la desigualdad racial y la migración son algunos de los factores subyacentes que causan la trata de personas o contribuyen a ella.

9. Ningún país o región está a salvo del delito de trata de personas, que puede ocurrir en cualquier parte —a escala nacional, subregional, regional, transcontinental e internacional. Las tendencias recientes revelan que las víctimas de trata suelen ser trasladadas de países pobres a países más prósperos dentro de una misma región. De igual modo, también existe una correlación entre la riqueza de un país de destino (medido por el producto interno bruto) y la proporción de víctimas de trata procedentes de otras regiones (tráfico transregional). Los países más ricos atraen a víctimas de diversos orígenes y países, mientras que los países menos prósperos se ven afectados principalmente por las corrientes de trata internas o subregionales<sup>2</sup>.

10. Por otra parte, la trata de personas se ha identificado como problema en diversos sectores económicos, incluidos los integrados en los mercados mundiales. Se ha informado de que los sectores económicos más expuestos al tráfico de personas incluyen la agricultura y la horticultura, la construcción, la confección de prendas de vestir y textiles, los servicios de restauración y hostelería, la minería, las explotaciones madereras y de silvicultura, la pesca, la elaboración y el envasado de alimentos, el transporte, el servicio doméstico y otros trabajos de cuidado y limpieza. En esos casos, la trata puede ser realizada por empresas o sus socios comerciales, incluidos proveedores, subcontratistas, intermediarios en materia laboral o empresas privadas de contratación, a menudo motivados por la posibilidad de obtener beneficios económicos de la explotación del trabajo o los servicios prestados por las víctimas o por prácticas no vigiladas o no reguladas de la cadena de suministro (véase A/67/261, párrs. 8 a 12). Vale la pena mencionar que, en esos casos, la trata de personas puede producirse sin el traslado de víctimas de un lugar a otro. Por lo tanto, la atención debe centrarse en la explotación, y no en la forma en que la persona ha llegado al país de destino.

## **B. Trata de personas y corrientes migratorias mixtas**

11. La trata de personas, especialmente mujeres y niños, es una cuestión con múltiples aspectos que a menudo está vinculada con las denominadas corrientes migratorias mixtas, que abarcan diversas categorías de personas en movimiento, en particular refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes<sup>3</sup> que viajan, principalmente de manera irregular, a lo largo de rutas similares y utilizando medios de transporte similares, pero por razones diferentes<sup>4</sup>. Las víctimas de la trata no necesariamente entran de inmediato como víctimas en el proceso de las corrientes migratorias mixtas, pero pueden convertirse en objeto de trata durante su viaje o al llegar a un país de tránsito o de destino. Su migración a menudo comienza en un proceso de contrabando, que acaba convirtiéndose en trata en una etapa posterior. El consentimiento inicial a un proyecto de migración, sea esta regular o irregular, no implica que un caso haya de ser calificado necesariamente de contrabando. Por el contrario, cuando los migrantes son sometidos a situaciones de explotación abusiva durante su viaje o en su destino, y cuando sus derechos son

<sup>2</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (Nueva York), pág. 7.

<sup>3</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *International Migration Law: Glossary on Migration* (Ginebra, 2004), pág. 42.

<sup>4</sup> Véase [www.unhcr.org/4ec1436c9.pdf](http://www.unhcr.org/4ec1436c9.pdf).

drásticamente limitados o denegados por completo, el caso debe ser calificado de trata de personas.

12. De hecho, las víctimas de la trata, al igual que otras categorías de personas en un proceso de migración, son personas inicialmente empujadas a la búsqueda de una vida mejor para huir de una serie de cuestiones como la pobreza, los conflictos armados, las crisis humanitarias, la tortura u otras violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia en el hogar y la persecución por motivos de género. Las vulnerabilidades sociales y económicas, el aislamiento lingüístico, la situación irregular en materia de residencia y la persistencia de los Estados en no reconocer y proteger los derechos humanos de las personas vulnerables o los migrantes indocumentados fomentan las actividades de explotación que se producen como resultado de la trata en lugares de origen, de tránsito y de destino (A/HRC/26/37/Add.2, párr. 46). Este fenómeno es particularmente frecuente en algunos sectores en los países de destino en los que se ha dado un rápido crecimiento de la demanda de mano de obra migrante de bajo costo y baja calificación, y que por tanto se prestan a la explotación laboral.

13. Por otra parte, las políticas de inmigración cada vez más restrictivas y excluyentes, que incluyen la penalización y la detención de los migrantes en situación irregular, la insuficiencia de los canales para la migración regular y la reunificación familiar, y la falta de acceso regular al mercado de trabajo para los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes, raramente consiguen su objetivo y en realidad contribuyen aún más al aumento de la explotación de los migrantes, incluso mediante la trata de personas (A/HRC/26/37/Add.2, párr. 46).

### C. Trata de personas y conflictos

14. Los conflictos violentos y las crisis humanitarias fomentan la trata de personas. Situaciones como la persecución de minorías, las detenciones arbitrarias, la tortura, la violación, el secuestro y las desapariciones forzadas, la destrucción de viviendas, el aumento de los precios de los alimentos y la escasez progresiva en el acceso al agua y el saneamiento, que aumentan el riesgo de enfermedades y hambre, provocan desplazamientos de población internos e internacionales y la migración forzada. En su búsqueda de una vida mejor y más segura, muchos caen en las redes de traficantes y explotadores.

15. La trata es un elemento característico de los conflictos armados, así como de las situaciones posteriores a conflictos<sup>5</sup> y, por lo general, tiene una fuerte dimensión de género. Por ejemplo, los hombres y los niños varones son objeto de trata con el fin de suministrar combatientes para complementar las fuerzas de combate. Los conflictos armados también aumentan el riesgo de que las mujeres y las niñas sean víctimas de explotación sexual, lo que incluye ser secuestradas y sometidas a la esclavitud sexual o la prostitución forzada<sup>6</sup>. Esas víctimas pueden ser transportadas a través de fronteras internacionales antes de ser vendidas y sometidas a trata en otros países o regiones<sup>7</sup>. También pueden ser objeto de trata con fines de trabajo forzoso para los ejércitos y los grupos armados. Además, los matrimonios arreglados o las falsas promesas de trabajo doméstico en el extranjero que se espera proporcionen a los niños una vida mejor a menudo los expone a ser objeto de trata

<sup>5</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los Derechos Humanos y la Trata de Seres Humanos, Folleto informativo N° 36, pág. 43.

<sup>6</sup> Véase Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General (A/61/122/Add.1), párr. 143.

<sup>7</sup> Véase el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, La violencia contra la mujer perpetrada o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997-2000) (E/CN.4/2001/73), párr. 53.

con fines de explotación sexual comercial y trabajo forzado, incluida la servidumbre doméstica. Por otra parte, grupos paramilitares pueden causar estragos en las comunidades durante los conflictos armados, a menudo obligando a los niños a convertirse en soldados y a trabajar para ellos, en particular en el comercio ilícito de drogas.

16. Las tendencias recientes muestran que cada vez hay más personas que huyen de los conflictos y las situaciones de emergencia para solicitar asilo arriesgando la vida en peligrosas condiciones de viaje por mar y por tierra. Los que sobreviven al viaje están más expuestos a ser víctimas de trata a causa de su desesperación y de la falta de alternativas viables. Se enfrentan a una incertidumbre constante, a la inseguridad física, emocional y psicológica, a dificultades económicas y a la falta de integración social o legal en las comunidades que los acogen. La falta de integración limita su acceso a la educación, la atención de la salud y la vivienda. También hace que se enfrenten a importantes obstáculos para acceder a puestos de trabajo del mercado de trabajo estructurado, de suerte que muchas veces solo pueden encontrar trabajo en el sector no estructurado de la economía. Por su propia naturaleza, el sector no estructurado no está regulado, lo que lo convierte en el entorno ideal para que empleadores o intermediarios sin escrúpulos se dediquen a la explotación y la trata de trabajadores. Dada la considerable presión a que están sometidos los niños para que ayuden a dar estabilidad económica a sus familias durante las crisis humanitarias, esos niños pueden no solo ser vulnerables a la trata, sino que también tendrán más probabilidades de trabajar en el sector informal no regulado, ya que no reciben educación<sup>8</sup>.

17. En situaciones posteriores a un conflicto, la asociación entre la presencia de personal militar, de mantenimiento de la paz, humanitario y otro tipo de personal internacional y los contratistas privados, la delincuencia organizada y el crecimiento de la trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual ha suscitado preocupación a escala mundial<sup>9</sup>. Se ha informado de que una presencia internacional alimenta la demanda de trabajos y servicios producidos mediante trata y explotación, en particular los servicios sexuales y el trabajo forzoso. Diversos factores, como una población vulnerable e instituciones frágiles o inexistentes, lo que conlleva deficiencias en la aplicación de la ley, pueden combinarse para crear un clima de impunidad en el que los funcionarios internacionales que participan en la explotación y la trata criminales no son investigados, detenidos o enjuiciados<sup>10</sup>. Por otra parte, la falta de claridad en las reglas de participación de los contratistas tiene el potencial de fomentar prácticas abusivas cuya dinámica aún no se comprende cabalmente, como las prácticas de contratación engañosa en los países de origen, seguidas por la explotación laboral por parte de los contratistas militares en las zonas de conflicto.

#### **D. Protección de los niños en movimiento**

18. La trata de niños va en aumento en todo el mundo, siendo las niñas las más afectadas. El Informe mundial sobre la trata de personas (*Global Report on Trafficking in Persons*) de 2014, recientemente publicado, señala también importantes diferencias regionales en relación con la trata de niños; los niños forman la mayoría de las víctimas de la trata de personas detectadas en África y Oriente Medio<sup>11</sup>.

19. La labor realizada por el mandato ha confirmado que las niñas y los niños son objeto de trata por diversas razones, incluso con fines de explotación sexual, como la prostitución y la producción de pornografía infantil. Son objeto de trata además para realizar trabajos

<sup>8</sup> ACNUR, *The Future of Syria: Refugee Children in Crisis* (2013).

<sup>9</sup> UNODC, *An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action* (2008), pág. 98.

<sup>10</sup> ACNUDH, *Human Rights and Human Trafficking*, págs. 47 y 48.

<sup>11</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (Nueva York), pág. 11.

forzados y en condiciones de explotación en granjas, fábricas y barcos de pesca, para obligarlos a cometer delitos y a practicar la mendicidad organizada, y para la servidumbre doméstica en casas particulares. Aunque una parte importante de la trata de niños entraña el movimiento a través de fronteras internacionales, muchos países experimentan el fenómeno de la trata de niños a nivel interno.

20. Se observó que, en ciertas regiones, al igual que los adultos, los niños víctimas de la trata a menudo son obligados o inducidos por sus traficantes y explotadores a cometer delitos<sup>12</sup>, como carterismo y robos con allanamiento de morada, y el cultivo y el transporte de drogas. A pesar de las cláusulas de exoneración de castigo en instrumentos jurídicos regionales e internacionales<sup>13</sup>, los niños a menudo son enjuiciados, encarcelados y/o deportados por las actividades ilegales que han realizado como consecuencia directa de su situación de víctimas de la trata de personas, en lugar de ser reconocidos como víctimas de trata.

21. Los niños víctimas de trata necesitan asistencia, protección y apoyo específicos que a menudo difieren sustancialmente de los que se prestan a los adultos y requieren medidas específicas de la infancia y centradas en los niños en relación con la identificación, la protección y la asistencia basadas en los principios y disposiciones de las normas de derechos humanos (A/HRC/26/37/Add.2, párrs. 39 a 42). En particular, se deben establecer procedimientos apropiados para evaluar el interés superior del niño en todos los casos, antes de adoptar cualquier decisión en relación con el niño de que se trate, incluidas medidas de asistencia y en última instancia la repatriación.

## E. Aplicación de una perspectiva de género a la trata de personas

22. Las mujeres participan de manera importante en la trata de personas, como víctimas y como autoras. Los datos relativos a las mujeres figuran entre las conclusiones más interesantes del Informe mundial sobre la trata de personas de la UNODC correspondiente a 2014, que confirma que las mujeres y las niñas son explotadas de manera desproporcionada, no solo con fines de explotación sexual sino también para la explotación laboral. En algunas regiones, como en Asia Meridional y Oriental, en África y en Oriente Medio, las mujeres forman incluso la mayoría de las personas explotadas como mano de obra forzosa.

23. Los hombres y los niños también pueden ser víctimas de trata, en particular para el trabajo forzoso y en menor medida con fines de explotación sexual. Sin embargo, la escasa conciencia acerca del papel de los hombres como víctimas de la trata de personas ha dado lugar a fallos de identificación, así como a una discriminación considerable contra los hombres que son víctimas, sobre todo en materia de acceso a la protección y asistencia (A/HRC/26/37/Add.2, párr. 34).

24. Con respecto a los autores, si bien la mayoría de los traficantes son hombres, las mujeres constituyen el 28% de los delincuentes condenados por trata de personas<sup>14</sup>. No es raro que las mujeres víctimas de trata sean condenadas por delitos relacionados con su

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/23/48/Add.2, párr. 28, A/HRC/26/37/Add.4, párrs. 16 y 17, y A/HRC/20/18/Add.2, párr. 16.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, art. 26; ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, principios 7 y 8; Principios básicos sobre el derecho a una reparación efectiva de las víctimas de la trata de personas, art. 7 f) (A/69/269, anexo); Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (resolución 64/293 de la Asamblea General, anexo).

<sup>14</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (Nueva York), pág. 10.

situación en relación con la trata, o derivados de esta, tras haber sido obligadas a realizar actividades delictivas. En esos casos, suelen llegar al conocimiento de las autoridades principalmente como delincuentes, cuando deberían ser identificadas como víctimas de trata. Por otra parte, en algunos casos las mujeres comienzan como víctimas de la trata y, como medio de eludir su propia victimización, se convierten en autoras de delitos de trata, realizando las tareas delictivas más visibles y peligrosas. En ese sentido, el mandato ha tomado nota de la participación de mujeres tratantes en esferas como el reclutamiento y el control de niños para el trabajo forzoso y la servidumbre doméstica, y de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (A/HRC/23/48/Add.2 y A/HRC/26/37/Add.4).

25. Algunas formas de trata de personas afectan sobre todo a mujeres y niñas, que constituyen la inmensa mayoría de las personas objeto de trata con fines de explotación sexual y explotación laboral en la servidumbre doméstica. Además, las mujeres también son víctimas de la trata con fines de matrimonio forzado o servil (A/HRC/21/41).

26. Las medidas de asistencia y de apoyo deben adoptar una perspectiva de género, teniendo en cuenta las buenas prácticas en relación con la esfera de la explotación sexual, en particular las basadas en la solidaridad y en la ayuda que las mujeres pueden prestarse entre sí y la que los supervivientes pueden prestar a las víctimas de la trata reales, potenciales o presuntas.

## F. Trata de personas e inclusión social

27. El concepto de inclusión social de las víctimas de la trata de personas es un elemento bien establecido en el contexto de la integración o la reintegración de las víctimas en el país de destino o en su país de origen<sup>15</sup>. La inclusión social de las víctimas de la trata impide su mayor victimización y también es una medida preventiva contra la posibilidad de que vuelvan a ser objeto de trata.

28. Las alternativas para la inclusión social de las víctimas de la trata, como el acceso a la vivienda, la protección social, la atención de la salud, la educación y el empleo, son vitales en los países de destino, tránsito y origen. En la mayoría de los casos, la capacidad de los países para ofrecer alternativas de inclusión social viables a largo plazo a las víctimas, en particular las que regresan a su país de origen, es limitada, debido a factores como la pobreza, el desempleo y la debilidad de las estructuras sociales. Por otra parte, en los países de destino la inclusión social se ve obstaculizada por diversos factores, como las políticas migratorias restrictivas y las deficiencias en las reglamentaciones del mercado de trabajo. El resultado es que en muchos países las víctimas de la trata de personas, incluso después de haber sido identificadas como tales y haber emprendido un proceso de rehabilitación y reintegración, no tienen autorización para trabajar o regularizar su situación de residencia; muchas veces son repatriadas al término de las actuaciones penales. Si no existen alternativas viables de inclusión social para las víctimas de la trata, será difícil romper el ciclo de la trata inicial y repetida.

## IV. Marco legal y normativo

29. La trata representa una violación grave de los derechos humanos, especialmente del derecho a la libertad y a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre involuntaria, el

<sup>15</sup> Principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva, art. 9 (A/69/269, anexo); ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, principio 6; Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, art. 15, párr. 4.

derecho a no ser objeto de trato cruel o inhumano, el derecho a no sufrir violencia y el derecho a la salud. El marco de acción de la Relatora Especial estará guiado por los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los principios relativos a la trata de personas.

## A. Mecanismos internacionales de derechos humanos

30. Antes de la aprobación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también conocido como Protocolo de Palermo), hacían referencia a la trata de personas varios instrumentos, como la Convención sobre la Esclavitud, de 1926, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956, y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949. Otros documentos normativos internacionales también contienen disposiciones contra la trata de personas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2000.

31. En diciembre de 2003 entró en vigor el Protocolo de Palermo que, desde entonces, ha sido ratificado por numerosos Estados<sup>16</sup>. Los fines del Protocolo son: prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. La UNODC ofrece ayuda práctica a los Estados en la aplicación del Protocolo, orientándolos en la redacción de leyes y la elaboración de estrategias nacionales amplias de lucha contra la trata de personas, y ayudándolos con los recursos necesarios para aplicarlas.

32. Además, varios instrumentos de la OIT también son pertinentes para la lucha contra la trata de personas, en particular el Convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, 1930 (Nº 29); el Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, 1951 (Nº 100); el Convenio relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (Nº 105); el Convenio relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, 1958 (Nº 111); el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 (Nº 138), y el Convenio sobre la prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, 1999 (Nº 182). Reviste particular importancia el Protocolo del Convenio sobre el Trabajo Forzoso, de 1930, que entró en vigor en 2014 a fin de complementar el Convenio Nº 29 y reforzar el derecho internacional vigente. El Protocolo crea nuevas obligaciones para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas y facilitar el acceso a las vías de reparación, como la indemnización por los daños físicos y materiales. También cuenta con el apoyo de una recomendación que proporciona orientación técnica sobre su aplicación.

33. El Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Nº 189) de la OIT, que entró en vigor en 2013, y su Recomendación Nº 201, amplían los derechos laborales básicos de los trabajadores domésticos, incluidos los que se encuentran en hogares particulares, que carecen de condiciones de empleo claras, no están registrados y quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación laboral.

<sup>16</sup> A 27 de enero de 2015, el Protocolo tenía 117 signatarios y 166 partes.

Subraya el deber de diligencia de los Estados en la eliminación efectiva del trabajo infantil y establece una edad mínima para los trabajadores domésticos.

## **B. Mecanismos regionales de derechos humanos**

34. Las especificidades regionales de la trata de personas requieren instrumentos y mecanismos de lucha contra la trata a nivel regional y subregional que actúen en la interfaz entre la acción internacional y las realidades locales.

### **1. Europa y Asia Central**

35. El Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, que entró en vigor en febrero de 2008, se aplica a todas las formas de trata de personas, ya sean nacionales o transnacionales, a todas las víctimas de la trata y a todas las formas de explotación. El Convenio está abierto a la ratificación por Estados que no son miembros del Consejo de Europa. Los países que han firmado el Convenio son supervisados por el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. El Consejo de Europa también apoya a los gobiernos en la aplicación del Convenio y de las recomendaciones que surjan de su proceso de vigilancia.

36. Para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) la trata de personas viene siendo una preocupación principal desde 2000, año en que se aprobó la primera decisión del Consejo Ministerial encaminada a mejorar la acción de la OSCE en la lucha contra la trata de seres humanos. En 2003 se aprobó el Plan de Acción de la OSCE para Combatir la Trata de Seres Humanos y en 2006 se nombró al Representante Especial y Coordinador de la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. En 2007 se aprobó una Plataforma de Acción contra la Trata de Seres Humanos y en 2013 se respaldó la adopción de la Adición al Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas: Un Decenio Después.

37. En Asia Central, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) aprobó en 2005 el Acuerdo de Cooperación de los Miembros de la Comunidad de Estados Independientes en la Lucha contra la Trata de Personas, Órganos y Tejidos Humanos, y en 2006 la Decisión sobre el Programa de Cooperación de los Miembros de la Comunidad de Estados Independientes en la Lucha contra la Trata de Personas para 2007-2010. Por último, se aprobó un proyecto de programa de acción de la Comunidad de Estados Independientes para 2007-2010, con objeto de respaldar la aplicación del acuerdo de 2005 y facilitar una cooperación eficaz en el nivel regional para la prevención y represión de la trata de personas y la rehabilitación de las víctimas.

### **2. Oriente Medio y África Septentrional**

38. En el marco de la Liga de los Estados Árabes, el Consejo de Ministros Árabes de Justicia puso en marcha en marzo de 2010 la Iniciativa Árabe para Fomentar la Capacidad Nacional para Luchar contra la Trata de Seres Humanos en los Países Árabes. Esta iniciativa tiene por objeto luchar contra la trata de personas desarrollando el sistema de justicia penal en los Estados árabes, por ejemplo, fomentando la capacidad de los órganos encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales, los miembros del poder judicial y los medios de comunicación.

39. Otros instrumentos regionales para hacer frente a la trata de personas son la Ley Marco Árabe sobre la Lucha contra la Trata de Personas (2008), que sirve como plataforma para impulsar la adopción de medidas contra la trata, y la Carta Árabe de Derechos Humanos (2008), en la que, entre otras cosas, se prohíben el tráfico de órganos humanos; la esclavitud y la servidumbre, el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de

prostitución o explotación sexual, o la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación, o la explotación de niños en los conflictos armados; y tiene amplias disposiciones sobre el derecho a un trabajo digno y libremente elegido, y sobre el derecho al desarrollo.

40. El Consejo de Cooperación del Golfo también ha adoptado iniciativas para poner freno a la trata de personas en la subregión, en particular mediante talleres de creación de capacidad y la formulación de principios rectores para combatir la trata de personas en la región.

### **3. América Latina y el Caribe**

41. En esta región, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>17</sup> de 1994 contribuyeron al marco jurídico de lucha contra la trata de personas. Otros instrumentos, como la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y los Estados Asociados, de 2005, las Recomendaciones del Primer Congreso Internacional de MERCOSUR y los Estados Asociados sobre la Trata de Personas y la Utilización de Niños en la Pornografía, de 2008, el Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental (de 2010 a 2012, que después se prorrogó por dos años, y de 2015 a 2018), la Declaración Interamericana contra la Trata de Personas ("Declaración de Brasilia"), de 2014, y la Declaración del Brasil sobre un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe (Cartagena+30, 2014), sirvieron para consolidar aún más los esfuerzos regionales encaminados a erradicar la trata de personas.

42. El compromiso de promover medidas eficaces para luchar contra la trata de personas quedó reafirmado por los Estados miembros de varias organizaciones regionales y subregionales, en particular MERCOSUR, la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). La OEA está firmemente decidida a luchar contra la trata de seres humanos en el continente americano. A nivel político, la Asamblea General de la OEA ha aprobado resoluciones que expresan el firme empeño de los Estados miembros a ese respecto. A nivel de la secretaría, la Dependencia de la OEA de Lucha contra la Trata de Personas brinda formación y asistencia especializadas a los Estados miembros para poner en práctica el Protocolo de Palermo y las recomendaciones a que dan lugar las reuniones de autoridades nacionales de la OEA sobre la trata de personas.

### **4. Región de Asia y el Pacífico**

43. Se han lanzado varias iniciativas para combatir la trata de personas en la región de Asia y el Pacífico, entre ellas la Convención sobre la Prevención y la Lucha contra la Trata de Mujeres y Niños con Fines de Prostitución, aprobada por los Estados miembros de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional en 2002. Además, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) lanzó su primer programa, el Proyecto de Cooperación Regional en Asia para Prevenir la Trata de Personas (2003-2006), que el Gobierno de Australia se encargó de llevar a la práctica. El Proyecto se concentraba en las acciones de la justicia penal para castigar la trata en los países asociados. Tras el éxito que obtuvo, fue prorrogado hasta 2011 con el nombre de Proyecto Regional de Asia sobre la Trata de Personas. La ASEAN también aprobó la Declaración contra la Trata de

---

<sup>17</sup> En el artículo 2 de la Convención se define la violencia y en el artículo 2 b) se señala la trata de personas como una forma de violencia contra la mujer.

Personas, especialmente Mujeres y Niños (2004), seguida por la aprobación de un plan de trabajo para aplicar la Declaración. Está previsto que en 2015 se ultime y adopte una convención de la ASEAN sobre la trata de personas y un plan de acción regional.

44. En la subregión del Gran Mekong, la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong para Combatir la Trata de Personas, integrada por seis Estados (Camboya, China, la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam), ha venido abordando cuestiones relativas a la trata de personas desde 2004 mediante planes de acción subregionales, equipos de tareas en distintos niveles y otros mecanismos.

45. El Proceso de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa, mecanismo consultivo iniciado en 2002 por los ministros de más de 50 países de la región de Asia y el Pacífico y otras regiones, también trabaja en medidas prácticas contra la trata y el contrabando en la región.

## 5. África

46. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>18</sup>, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño<sup>19</sup> y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos Relativo a los Derechos de la Mujer en África<sup>20</sup> constituyen el marco jurídico para combatir la trata de personas. Por otro lado, el Marco de Políticas de Migración para África (2006) establece la política general de la Unión Africana en las cuestiones relacionadas con la migración, incluida la trata de seres humanos. En el Plan de Acción de Uagadugú para Combatir la Trata de Seres Humanos, Especialmente Mujeres y Niños (2006) se formulan recomendaciones concretas que habrán de aplicar las comunidades económicas regionales y los Estados miembros en materia de prevención de la trata, protección de las víctimas de la trata y procesamiento de los implicados en el delito de trata. Por otra parte, la Iniciativa de la Unión Africana en el Cuerno de África sobre la Trata y el Contrabando de Personas (Declaración de Jartum, 2014) se centra, entre otras cosas, en cuestiones como el examen de los factores sociales, económicos, ambientales, culturales, políticos y de seguridad que hacen que las personas sean vulnerables a la trata.

47. Entre las iniciativas subregionales cabe citar la Declaración sobre la Lucha contra la Trata de Personas (2001) de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el Plan de Acción Inicial de la CEDEAO contra la Trata de Personas (2002-2003). Desde entonces también se han aprobado sucesivos planes de acción contra la trata de personas. Por otra parte, la CEDEAO y la Comunidad Económica de los Estados del África Central adoptaron el Plan de Acción Birregional para Luchar contra la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2006-2009), la resolución conexa y un acuerdo de cooperación multilateral, que han reforzado las iniciativas subregionales encaminadas a poner freno a la trata de personas. Este Plan de Acción reafirmó el Plan de Acción Inicial de la CEDEAO y amplió los esfuerzos de lucha contra la trata de personas en la región de África Central. Además, cabe citar como ejemplos de iniciativas subregionales el Plan de Acción para Combatir la Trata de Personas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y el Plan de Acción Revisado de la Unión Africana sobre Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (2007-2012 y 2013-2017). Entre las medidas colectivas para hacer frente a la trata de personas puede señalarse la cooperación conjunta entre organizaciones intergubernamentales, por ejemplo entre las Naciones Unidas y la Unión

<sup>18</sup> Arts. 2, 5, 15, 18, párrs. 3, 60 y 61.

<sup>19</sup> Art. 29 en particular.

<sup>20</sup> El artículo 4 2) g) prohíbe la trata de niños y mujeres y obliga a los Estados a enjuiciar a los autores de dicha trata y a proteger a las personas en situación de riesgo. También son pertinentes los artículos 2, 3, 11, 13 y 24.

Africana, en la Organización Consultiva Jurídica Asiática-Africana o en el Commonwealth<sup>21</sup>.

## V. Establecimiento del programa

48. Basándose en la labor de sus predecesores, y de conformidad con la resolución 26/8 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial se propone: a) promover la prevención de la trata de personas en todas sus formas y la adopción de medidas eficaces para defender y proteger los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas; b) promover la aplicación efectiva de las reglas y normas internacionales pertinentes y contribuir a su mejoramiento continuo; c) definir, compartir y promover buenas prácticas a fin de defender y proteger los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas y señalar las deficiencias de la protección, en particular en relación con la identificación de las víctimas de la trata de personas; y d) examinar las repercusiones de las medidas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional para combatir la trata en los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, a fin de proponer respuestas adecuadas a los problemas planteados a este respecto.

49. Con ese fin, la Relatora Especial adoptará un enfoque basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas para promover y proteger los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, guiado por el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, en particular los Principios y Directrices Recomendados del ACNUDH sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas.

50. La Relatora Especial adoptará una perspectiva de género respecto de la trata de personas, en la que se reconoce que tanto las mujeres como los hombres pueden estar involucrados en la trata y que permite comprender mejor la manera de abordar las similitudes y las diferencias en la experiencia de las mujeres y los hombres en relación con la trata. En su labor, la Relatora se propone prestar especial atención a entender las características de los delitos relacionados con la trata desde una perspectiva de género a fin de asegurar la adopción de medidas selectivas. La perspectiva de género es necesaria para comprender por qué las mujeres constituyen la mayoría de las víctimas de la trata de personas en determinados sectores, y por qué los hombres tienen menos probabilidades de ser identificados como víctimas de la trata y de ser alcanzados por las medidas de apoyo existentes para las víctimas de la trata de personas. Además, es preciso examinar los efectos combinados de los distintos tipos de explotación que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Por ejemplo, en el sector de la agricultura las mujeres que son objeto de trata con fines de explotación laboral trabajan en los campos durante el día y por la noche a menudo son explotadas sexualmente por otros trabajadores o por intermediarios.

51. Por último, la Relatora Especial se guiará por el principio del interés superior del niño en todas las medidas relativas a los niños y niñas víctimas de trata, con independencia de que sean adoptadas por instituciones públicas o privadas, tribunales de justicia, autoridades administrativas u órganos legislativos. La Relatora Especial tiene la intención de examinar las lagunas existentes en materia de identificación, protección y asistencia en relación con los niños que han sido objeto de trata para diversos fines, con miras a aportar ideas sobre cuestiones como los procedimientos para determinar el interés superior del niño, el acceso a la justicia, la prestación de asistencia incondicional y una reparación efectiva, incluida una indemnización para esos niños.

---

<sup>21</sup> A/HRC/10/16, párrs. 24 y 25.

## A. Importancia de la prevención de todas las formas de trata de personas

52. Asumiendo a su vez la interpretación amplia de la trata de personas adoptada por el mandato, la Relatora Especial hará suyo y seguirá desarrollando un conocimiento amplio de la trata encaminada a cualquier fin ilícito. Esto incluye, entre otras cosas, la trata de adultos y niños con fines sexuales, de explotación laboral, de adopción en condiciones de explotación y de participación en conflictos armados; la trata de mujeres, hombres y niños para el trabajo forzoso y otras formas de explotación, como la explotación en actividades delictivas o ilícitas, o la mendicidad forzosa y organizada; la trata de mujeres y las niñas para matrimonios forzados y serviles, la explotación y el trabajo forzoso, incluida la servidumbre doméstica; y la trata de personas con fines de extracción de órganos (A/HRC/26/37, párr. 36).

53. La Relatora Especial desea subrayar que la trata de personas debe considerarse y abordarse no solo como un delito, sino como un fenómeno social y económico vinculado a las tendencias económicas mundiales. Considera que un enfoque incluyente e integral aplicado a la prevención de la trata de personas exige abordar los factores sociales sistémicos o subyacentes que generan vulnerabilidad en las víctimas y posibles víctimas de la trata.

54. Con miras a prevenir todas las formas de trata, la Relatora Especial también se propone desarrollar, a través de la investigación, estudios temáticos y otros medios, la comprensión de las tendencias nuevas y emergentes en la trata, como las consecuencias y los efectos que los conflictos y las crisis humanitarias pueden tener sobre la trata de personas, aspecto sobre el que se dispone de escasa información.

55. Además, desea estudiar más a fondo el vínculo entre las corrientes migratorias mixtas y la trata de personas, a fin de recomendar medidas eficaces encaminadas a prevenir la explotación inicial o sostenida de personas socialmente vulnerables que huyen de la muerte, la tortura u otras formas de violencia, como la violencia en el hogar, o el desempleo, la indigencia y la pobreza extrema. Ello incluye estudiar cómo aumentar las oportunidades de migración regular y reunificación familiar, y de migración para el empleo que no sea en régimen de explotación, con el fin de prevenir la trata asegurando el pleno respeto de los derechos de los migrantes, en consonancia con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>22</sup>.

56. Por otra parte, la Relatora Especial tiene previsto centrarse en la prevención de la explotación laboral, en particular de los grupos vulnerables o marginados como los migrantes, los niños, las minorías nacionales, étnicas o raciales, los solicitantes de asilo y los refugiados, mediante la colaboración con las empresas, los sindicatos y otras partes interesadas, y seguir explorando las mejores formas de reglamentar y supervisar las actividades de las agencias de contratación y empleo, con miras a prevenir las prácticas abusivas que conduzcan a la servidumbre por deudas, la trata y la explotación.

57. Mientras que la Relatora Especial pretende dar prioridad a esas esferas temáticas, también seguirá prestando atención a las cuestiones temáticas abordadas por sus predecesores, como la cuestión de la trata con fines de explotación sexual, en particular de los niños, especialmente a consecuencia de conflictos, y en relación con la explotación laboral, incluida la servidumbre doméstica.

---

<sup>22</sup> Resolución 45/158 de la Asamblea General.

## **B. Importancia de la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas**

58. La Relatora Especial considera que los derechos humanos de las víctimas de la trata deben estar en el centro de las medidas de protección que se adopten para hacer frente a este fenómeno. Ello incluye la protección de las víctimas frente a la explotación y el daño, y su acceso a la asistencia, el apoyo y los mecanismos de reparación adecuados.

59. La asistencia y el apoyo integrales a las víctimas y posibles víctimas de la trata son cruciales para combatir eficazmente la trata de personas, por un lado, y son fundamentales para acceder a la justicia y a una reparación efectiva, por otro. No todas las personas que han sido víctimas de trata y explotación son capaces o están dispuestas a denunciar a sus explotadores o a participar en los procedimientos judiciales contra ellos. A todas las víctimas, sin embargo, deben dárseles los medios para hacerlo si así lo desean.

60. En la actualidad, la asistencia y el apoyo a las víctimas de trata y explotación suelen depender de tres factores principales: la situación de la persona en materia de inmigración y residencia; el inicio de actuaciones penales por el delito de trata; y la cooperación con los agentes del sistema de justicia penal. Como consecuencia de ello, la asistencia, el apoyo y, en última instancia, el acceso a los mecanismos de reparación siguen estando fuera del alcance de un gran número de personas objeto de trata y explotación, que temen ser deportadas o detenidas, o que desconfían de las autoridades y tienen miedo de perder la posibilidad de llevar adelante su proyecto de migración. Además, hay indicios y motivos de preocupación respecto de que la actual estructura de la mayoría de los mecanismos de apoyo y asistencia podría dar lugar a la discriminación contra las víctimas que no desean o no pueden cooperar con las autoridades. La asistencia y el apoyo a los niños víctimas de la trata y otros niños vulnerables y explotados también exige que se les proporcione asistencia y protección adecuadas, teniendo plenamente en cuenta sus derechos humanos y sus necesidades especiales.

61. En particular, la protección y la asistencia no deben condicionarse a la capacidad o la voluntad de las víctimas de cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con independencia de que se inicien acciones judiciales o se presenten cargos contra los traficantes y explotadores, o de que el delito esté tipificado como trata o como otro delito distinto o menos grave. A este respecto, la Relatora Especial tiene previsto seguir estudiando la necesidad de dar acceso sin condiciones a una amplia gama de servicios de apoyo a las víctimas de trata, incluidos los niños, que suelen quedar sin la asistencia o el apoyo que necesitan para acceder a los mecanismos de reparación, incluida una indemnización —situación que agudiza el riesgo de nuevas violaciones de los derechos humanos.

62. Basándose en la labor ya realizada por el mandato<sup>23</sup>, en particular los Principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva (A/HRC/26/18, anexo, y A/69/269), la Relatora Especial se propone analizar las leyes, las políticas y las prácticas en todo el mundo y hacer un balance de las prácticas prometedoras y las enseñanzas extraídas sobre la prestación de asistencia incondicional a las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas. Tiene previsto proporcionar orientación a los encargados de la formulación de políticas y los profesionales sobre las mejores formas de aplicar el derecho a la asistencia y el apoyo, y de maximizar la divulgación y el impacto, contribuyendo así a aumentar la eficacia de la prevención y la persecución de la trata.

---

<sup>23</sup> Véase A/64/290, párrs. 91 a 95, y A/64/290, párrs. 80 y 81. Véase también ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional N° 7.

63. Además, la Relatora Especial pretende aprovechar la labor realizada por el mandato en la esfera de la protección de los derechos de las víctimas de la trata de personas y el acceso a la justicia. A ese respecto, se propone seguir prestando atención a los Principios básicos sobre el derecho de las víctimas de la trata de personas a una reparación efectiva, en los que se prevén vías de recurso para las víctimas, entre otros la restitución, la rehabilitación, la indemnización, la satisfacción y las garantías de no repetición, y exhorta a los Estados a que se aseguren de que el acceso a esas medidas no dependan de la capacidad o la voluntad de la víctima de cooperar en las actuaciones judiciales. En cuanto a las lagunas que aún existen en la conceptualización del derecho a un recurso efectivo y la aplicación práctica de los principios básicos en el plano nacional, la Relatora Especial se propone seguir ahondando en cuestiones como los tipos posibles de explotación asociada a la trata que abarcan los Principios, cuáles son las barreras que impiden el acceso a la reparación, si la naturaleza de la responsabilidad del Estado influye en el contenido de la reparación, las modalidades de reparación disponibles, el acceso a los fondos de indemnización para las víctimas y las condiciones para la protección de los derechos de las víctimas en los acuerdos extrajudiciales.

64. Por otra parte, el derecho internacional obliga a los Estados a ejercer la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen, ayudar y proteger a las víctimas de la trata y proporcionar acceso a los mecanismos de reparación. Como la trata de personas es perpetrada en la mayoría de los casos por agentes no estatales, el cumplimiento del principio de diligencia debida es fundamental para garantizar la rendición de cuentas del Estado en cuanto a la protección de los derechos de las víctimas y posibles víctimas. Sin embargo, la norma de la diligencia debida en lo que se refiere a la trata de personas no ha sido articulada de forma exhaustiva, ni por el mandato de la Relatora Especial ni en otras instancias. Por consiguiente, la Relatora Especial opina que se necesitarían orientaciones adicionales con el fin de equipar mejor a los Estados para las medidas que han de adoptar para cumplir sus obligaciones de diligencia debida.

### **C. Colaboración con los Estados, el sector privado y los agentes sociales**

65. Para abordar eficazmente la trata de personas se requiere el esfuerzo concertado de todas las partes interesadas. En vista de ello, la Relatora Especial se esforzará por continuar las actividades de asociación y cooperación con los Estados, tanto con los que son partes en el Protocolo de Palermo como con los que todavía no lo han ratificado. También está decidida a seguir colaborando con los agentes no estatales en relación con el papel que pueden o deben desempeñar para prevenir y dar respuesta a la trata. En particular, considerará que las organizaciones de la sociedad civil son asociados estratégicos, no solo proveedores de servicios, que habrán de ser incluidos en el proceso de diseño y aplicación de medidas específicas para combatir la trata de personas.

66. La trata de personas alimenta un mercado mundial que busca mano de obra barata, no regulada y explotable, así como los bienes y los servicios que esa mano de obra puede producir. Con respecto al sector privado, se ha reconocido de manera generalizada el papel clave que pueden desempeñar los agentes empresariales en la eliminación de la trata de personas en las cadenas de suministro.

67. El mandato ha prestado especial atención a la medida en que la trata de personas se ha convertido en un desafío y un riesgo clave en una amplia variedad de industrias y sectores integrados en los mercados mundiales, a pesar de los programas de responsabilidad social de las empresas. Esa labor incluye un informe temático a la Asamblea General (A/67/261) sobre la cuestión de la trata en las cadenas de suministro mundiales, en el que se examinaron las distintas formas en que se manifiesta la trata de seres humanos en la

economía mundial, la respuesta de las empresas multinacionales, las estrategias existentes y emergentes para luchar contra los abusos y las medidas inmediatas y a largo plazo necesarias para que los dirigentes empresariales adopten medidas eficaces y sostenibles. El informe se vio seguido en 2012 por una reunión de expertos con representantes de las empresas comerciales, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones académicas y las organizaciones internacionales, que se centró en comprender la relación entre la trata de personas y las cadenas mundiales de suministro, así como en los riesgos que corren los trabajadores y las empresas<sup>24</sup>. Además, la anterior titular del mandato convocó a un grupo de expertos sobre la prevención de la trata en las cadenas mundiales de suministro, que se reunió en paralelo con el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos en 2013<sup>25</sup>. El mandato también ha elaborado un proyecto de lista de control con indicadores y puntos de referencia que las empresas podrían utilizar para evaluar los riesgos de trata de personas y trabajo forzado en sus cadenas de suministro. Su intención es aprovechar y complementar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como las importantes iniciativas existentes elaboradas por las propias empresas y las organizaciones de la sociedad civil (véase A/HRC/23/48/Add.4).

68. La Relatora Especial seguirá aprovechando la labor del mandato en ese ámbito y aprovechará el impulso creado por la legislación y las iniciativas nuevas de las empresas y la sociedad civil para liberar a las cadenas de suministro de la trata, el trabajo forzoso y la esclavitud. Sobre la base de su mandato mundial, la posición internacional y los conocimientos especializados sobre cuestiones relativas a la trata de personas, la Relatora Especial pretende seguir colaborando con las empresas a fin de alentar el establecimiento y la aplicación efectiva de medidas de autorregulación (códigos de conducta y otros mecanismos similares) por el sector privado, con el objetivo de concienciar acerca de los riesgos que entraña la trata de personas, y alentándolos a que adopten medidas para erradicar la trata de sus cadenas de suministro. Para ello, el titular del mandato habría de reunir a las empresas de varios sectores seleccionados para intercambiar experiencias y prácticas entre sí, revisar sus protocolos de evaluación bajo la perspectiva de la prevención de la trata, ensayar los valores de referencia e indicadores y alentar iniciativas de interesados múltiples, cuando existan, para poner en práctica la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos<sup>26</sup>.

## VI. Método de trabajo

69. En la realización de sus actividades, la Relatora Especial se esforzará por adoptar un enfoque participativo, en forma de consultas y diálogo constructivo con todas las partes interesadas, incluidas las víctimas de la trata, la sociedad civil y el sector privado.

### A. Visitas a los países

70. La Relatora Especial seguirá realizando visitas a los países para ayudar a afianzar la comprensión por parte del mandato del problema de la trata en las realidades nacionales y a crear relaciones con quienes están en primera línea, dando al mismo tiempo a los Estados y sus asociados la oportunidad de tener acceso a la información, los conocimientos especializados y la experiencia. Los factores que deben tenerse en cuenta al seleccionar las

<sup>24</sup> Disponible en [www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/GlobalSupplyChains.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/GlobalSupplyChains.aspx).

<sup>25</sup> Disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession2/A-HRC-FBHR-2013-4\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession2/A-HRC-FBHR-2013-4_en.pdf).

<sup>26</sup> ACNUR, Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (A/HRC/17/31).

visitas a los países son variados y, al hacerlo, la Relatora Especial seguirá los criterios habituales de los mecanismos de procedimientos especiales<sup>27</sup>.

71. Durante esas visitas, se centrará especialmente en el carácter del problema de la trata, las cuestiones clave en materia de derechos humanos y la eficacia de los mecanismos institucionales, legales, judiciales, administrativos y de otra índole para proteger esos derechos. Velará por que sus visitas a los países sean ampliamente consultivas, con la participación de funcionarios del gobierno; organismos de apoyo a las víctimas y, cuando proceda, las víctimas; miembros de la judicatura y parlamentarios; miembros de las oficinas de las Naciones Unidas en los países; y organizaciones internacionales y no gubernamentales en el país de que se trate.

72. En los informes correspondientes a sus visitas, la Relatora Especial destacará las principales cuestiones que son motivo de preocupación para el mandato; las formas y manifestaciones de la trata; el marco normativo e institucional; la identificación de las víctimas de trata; la protección de las personas objeto de trata; el enjuiciamiento de los autores; la cooperación con la sociedad civil; y la cooperación internacional y regional. También formulará recomendaciones concretas a los gobiernos y las partes interesadas pertinentes sobre la forma de hacer frente a la cuestión de la trata de personas. Como parte de su compromiso de continuar la labor de sus predecesores, la Relatora Especial también intentará dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en anteriores informes sobre los países visitados.

## **B. Estudios temáticos y listas de verificación**

73. La Relatora Especial tratará de desarrollar los conocimientos temáticos especializados mediante estudios, informes y otros instrumentos, a fin de hacer contribuciones sustanciales a esferas de preocupación nuevas o poco conocidas. Los temas de estudio serán cuidadosamente seleccionados con arreglo a su importancia y urgencia relativas, y teniendo en cuenta la capacidad de la Relatora Especial para contribuir a dar forma a las normas internacionales y promover la toma de conciencia en la esfera elegida. A este respecto, algunos de los temas que la Relatora Especial ya ha señalado como prioridades se indican en la sección III del presente informe.

74. La Relatora Especial tratará activamente de promover la claridad normativa con respecto a la trata y de ayudar a definir el contenido sustantivo de las normas y obligaciones fundamentales cuando ello sea necesario. Está previsto que esos trabajos tengan como resultado instrumentos y recomendaciones contra la trata, listas de verificación, indicadores y valores de referencia que sean claros y estén basados en las normas internacionales existentes, reconocidos en los principales tratados de derechos humanos y en los instrumentos especializados en la trata de personas. Con ese fin, la Relatora Especial tiene la intención de convocar consultas y reuniones de grupos de expertos e intercambios periódicos con una variedad de interesados.

## **C. Consultas y cooperación**

75. La trata de personas es una cuestión crítica para todos los países, que afecta a muchos grupos diferentes y se extiende a múltiples sectores. En consecuencia, la variedad de interesados actuales y potenciales es muy amplia. La Relatora Especial considera que la trata será combatida con éxito si todos los interesados trabajan juntos, a través de las fronteras y en todos los sectores de la sociedad. A ese respecto, trabajará con los gobiernos,

---

<sup>27</sup> Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council (agosto de 2008).

los relatores nacionales y los mecanismos equivalentes que se ocupan de la trata de personas, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones intergubernamentales y los organismos especializados, a fin de promover la cooperación y la acción concertada en los planos internacional, regional y nacional. También reforzará la colaboración con los mecanismos regionales, subregionales y nacionales existentes de lucha contra la trata de personas, en particular los órganos nacionales de coordinación, los relatores nacionales o mecanismos equivalentes, y las instituciones nacionales de derechos humanos.

76. En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial celebrará consultas con la sociedad civil y las ONG que trabajan para combatir la trata, así como con las personas e instituciones con conocimientos especializados concretos (como las instituciones académicas y determinadas categorías profesionales). La Relatora Especial seguirá manteniendo consultas y colaborando con una amplia gama de organizaciones nacionales y locales, en particular durante sus visitas a los países.

77. También tratará de entablar relaciones con el sector privado, en particular colaborando con las empresas y los empleadores, en la búsqueda de modalidades de asociación público-privada que permitan abordar la demanda de mano de obra barata en el sector privado, las prácticas de contratación contrarias a la ética y otras prácticas relacionadas con la eliminación de la trata de personas en las cadenas de suministro.

#### **D. Comunicación con las víctimas**

78. El mandato de la Relatora Especial se centra en los derechos y las necesidades de las víctimas de la trata; la Relatora Especial seguirá consultando a las víctimas y procurando que participen en la labor del mandato. Está convencida de que la participación de las víctimas es fundamental para garantizar que las medidas que se adopten para hacer frente a la trata beneficien a las personas que las necesitan; que las consecuencias perjudiciales no deseadas se prevean y eviten; y que las oportunidades de cambio y mejora se identifiquen de manera oportuna.

79. La Relatora Especial tiene el mandato explícito de responder efectivamente a las denuncias fidedignas de violaciones de los derechos humanos, con el objeto de proteger los derechos de víctimas reales o potenciales de la trata. De conformidad con el procedimiento establecido, la Relatora Especial comunicará los casos a los Estados, pidiendo aclaraciones y la adopción de medidas<sup>28</sup>.

#### **E. Cooperación con los mecanismos y organizaciones de derechos humanos de las Naciones Unidas**

80. La Relatora Especial se propone trabajar en colaboración con otros mecanismos de procedimientos especiales que examinan cuestiones relacionadas con la trata, incluidos, aunque no exclusivamente, los siguientes: el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias; el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y el Grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. La Relatora Especial seguirá reforzando la labor del mandato relativo a la trata de personas al tiempo que define sus intersecciones con mandatos conexos. A este respecto, tratará de encontrar posibles iniciativas conjuntas que puedan complementar las labores de los

<sup>28</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/complaints.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/complaints.aspx).

mandatos entre sí, como comunicaciones conjuntas sobre denuncias de violaciones de los derechos humanos y la publicación de declaraciones de prensa conjuntas.

81. En el desempeño de su labor, la Relatora Especial tiene la intención de reforzar la labor conjunta con los órganos creados en virtud de tratados<sup>29</sup>, a fin de crear sinergias para asegurar la rendición de cuentas de los Estados con respecto a la cuestión de la trata de personas. Aprovechará los conocimientos especializados de esos órganos y sus observaciones finales, observaciones generales y recomendaciones y la jurisprudencia sobre las cuestiones relativas a la trata, a la que también espera contribuir, cuando proceda. Asimismo, considera que el examen periódico universal contribuye a fortalecer las actividades encaminadas a combatir la trata de personas en el marco de un examen integral de la situación de los derechos humanos en un país.

82. La titular del mandato también valora la cooperación con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y los mecanismos de coordinación existentes en todo el mundo y se propone aprovechar esas asociaciones a fin de consolidar un enfoque de colaboración en la lucha contra la trata de personas.

## VII. Conclusión

83. **La Relatora Especial pone de manifiesto su intención de cumplir con las obligaciones que le impone su mandato, recogidas en la resolución 26/8 del Consejo de Derechos Humanos, y de cooperar de manera constructiva y fructífera con los diversos interesados en todas las regiones. Destaca en particular su deseo de mantener una colaboración productiva con los Estados Miembros de las Naciones Unidas y les alienta a responder positivamente a sus solicitudes de información o de visita a los países, al tiempo que reitera que el mandato sigue dispuesto a prestar asistencia a los Estados y a responder a sus peticiones en la mayor medida posible. La Relatora Especial reitera la importancia que concede a la función y las opiniones de las ONG, inclusive en lo tocante a proporcionarle información y prestarle plena asistencia en sus tareas de lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños.**

---

<sup>29</sup> Incluye el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.