



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/309
27 de agosto de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 105 del programa provisional*

ADELANTO DE LA MUJER

Trata de mujeres y niñas

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
II. NATURALEZA DEL PROBLEMA	3 - 18	3
A. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	3	3
B. El concepto de trata	4 - 6	4
C. Trata de niños	7 - 14	5
D. Estimaciones cuantitativas de las dimensiones del problema	15 - 18	7
III. NORMAS JURIDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRATA	19 - 33	8
A. Normas jurídicas nacionales	20 - 22	8
B. Normas jurídicas internacionales	23 - 33	8

* A/51/150.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. ENFOQUES Y MEDIDAS ACTUALES PARA COMBATIR LA TRATA	34 - 53	11
A. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer	35 - 36	11
B. Comisión de Derechos Humanos	37 - 42	12
C. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal	43 - 45	14
D. Medidas nacionales	46 - 53	15
V. RECOMENDACIONES SOBRE NUEVAS MEDIDAS PARA LA PRESENTACION DE INFORMES	54 - 61	16

I. INTRODUCCIÓN

1. La Asamblea General, en su resolución 50/167, de 22 de diciembre de 1995, pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo primer período de sesiones un informe amplio sobre la aplicación de la resolución, que tuviera debidamente en cuenta posibles medidas para el mejoramiento del procedimiento de presentación de informes.

2. El Secretario General considera que el presente informe es amplio por la manera en que aborda todos los aspectos del problema. Para elaborarlo, el Secretario General se basó en el informe presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones (A/50/369), el cual también se puso a disposición de la Comisión de Derechos Humanos en su período de sesiones de 1996. Con el objeto de evaluar la aplicación de la resolución 50/167, se cursó una nota verbal a todos los Estados Miembros, solicitándoles información al respecto. Al 22 de agosto de 1996, se habían recibido respuestas de 19 Estados Miembros¹. La información contenida en las respuestas se incluyó en las diversas secciones del presente informe. También se solicitó información a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que se incorporó asimismo al informe².

II. NATURALEZA DEL PROBLEMA

A. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

3. A pesar de que el problema de la trata ha sido motivo de preocupación para la comunidad internacional desde hace muchos años, la inquietud que despierta es cada vez mayor. En la Plataforma de Acción, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing el 15 de septiembre de 1995, se afirma³:

"La eliminación efectiva de la trata de mujeres y niñas para el comercio sexual es un problema internacional urgente. Es preciso examinar y fortalecer la aplicación del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949 [resolución 317 (IV) de la Asamblea General, anexo], así como otros instrumentos pertinentes. El empleo de mujeres en redes internacionales de prostitución y trata de personas se ha convertido en una de las principales actividades de la delincuencia organizada internacional. Se invita a la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, que ha considerado estas actividades como otra causa de la violación de los derechos humanos y las libertades de mujeres y niñas, a que, conforme a su mandato, aborde como cuestión urgente la trata internacional de personas para el comercio sexual, así como los temas de la prostitución forzada, la violación, el abuso sexual y el turismo sexual. Las mujeres y las niñas que son víctimas de ese comercio internacional corren mayores riesgos de encontrarse en situaciones violentas, así como de quedar embarazadas contra su voluntad y de contraer enfermedades de transmisión sexual, incluida la infección con el VIH/SIDA."

En el objetivo estratégico D.3⁴, ("Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres"), de la Plataforma se pide la adopción de las siguientes medidas por

los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino y las organizaciones regionales e internacionales, según proceda:

- "a) Examinar la posibilidad de ratificar y dar cumplimiento a los convenios internacionales relativos a la trata de personas y a la esclavitud;
- b) Adoptar 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 ellas las 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 civil;
- c) Intensificar la cooperación y las medidas concertadas de todas las autoridades e instituciones pertinentes con miras a dismantelar las redes nacionales, regionales e internacionales de traficantes;
- d) Asignar recursos a la formulación de programas amplios encaminados a sanar y rehabilitar en la sociedad a las víctimas de la trata de mujeres, entre ellos los de formación profesional, asistencia letrada y atención de salud confidencial, y adoptar medidas de cooperación con las organizaciones no gubernamentales para la atención social, médica y psicológica de las víctimas;
- e) Elaborar programas y políticas de educación y capacitación y examinar la posibilidad de promulgar legislación encaminada a impedir el turismo y el tráfico sexuales, haciendo particular hincapié en la protección de las jóvenes y los niños."

B. El concepto de trata

4. El alcance del concepto de trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena se define en los artículos 1 y 2 del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena⁵. El Convenio se refiere a medidas de carácter nacional e internacional, señalando que el fenómeno debe analizarse en ambos contextos. A las Naciones Unidas les concierne fundamentalmente lo internacional, aunque existen vínculos claros con las actividades en el ámbito nacional. Cabe observar, sin embargo, que desde 1949 el concepto se ha ampliado, llegando a incorporar la trata cuya finalidad son otras formas de explotación de la mujer. Por ejemplo, el artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula: "Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer⁶".

5. La extensión del sentido de trata y explotación se refleja en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que también incorpora al concepto el matrimonio y el trabajo forzados. En el presente informe se utiliza este concepto más amplio.

6. Según se señala en la Plataforma de Acción, ciertos hechos han acentuado la preocupación por el problema de la trata. En primer lugar, la facilidad cada vez mayor de los viajes internacionales y el fenómeno creciente de la migración temporal para el trabajo⁷ han incrementado las oportunidades para la trata. En segundo lugar, las disparidades en aumento entre ricos y pobres en cada país y entre las regiones⁸ han hecho que muchas mujeres se conviertan en presa de la trata con mayor facilidad por su situación económica y el deseo de acrecentar los ingresos propios y de sus familiares. En tercer lugar, la propagación de la delincuencia transnacional que interviene en las distintas formas de tráfico ilícito, incluido el de drogas, ha permitido a estas redes incorporar la trata con fines de prostitución y otras formas de explotación⁹.

C. Trata de niños

7. También ha ido aumentando rápidamente la preocupación internacional por el problema especial de la trata de niños, en parte porque constituye claramente una grave violación del derecho internacional relativo a los derechos humanos. La trata de niños, con cualquier fin que se practique, está explícitamente prohibida en virtud de los artículos 34 y 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño (A/RES/49/25, anexo) y ha sido objeto de condena universal. La prohibición se extiende claramente a la niña. Las dimensiones manifiestas del problema indujeron a los Estados Miembros a comenzar a elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención para abordar explícitamente la venta de niños, así como la prostitución y pornografía infantiles.

8. El problema del tráfico ilícito de niñas figura entre los temas que el Comité de los Derechos del Niño trata periódicamente con los Estados partes en la Convención sobre los derechos del niño, en particular a la luz de los artículos 34 (protección del niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales) y 35 (prevención del secuestro, la venta o la trata de niños). Al estudiar los informes presentados por los Estados acerca de la aplicación de la Convención, el Comité, en sus observaciones finales, ha manifestado en múltiples ocasiones su preocupación por este problema y ha formulado recomendaciones, incluidas medidas legislativas (como la reevaluación de la eficacia de los reglamentos actuales relativos a la explotación de niños en la pornografía infantil; el fomento de la ratificación del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena); estudios acerca de las raíces del abuso sexual; el fomento de la toma de conciencia y de medidas educativas destinadas a impedir que se produzcan tales casos; la capacitación de los profesionales relacionados con la cuestión, en particular de los funcionarios que se encargan de hacer cumplir las leyes y los trabajadores sociales; la necesidad de acordar una alta prioridad a la investigación de los casos relacionados con la prostitución infantil; y la formulación de medidas de rehabilitación y reintegración destinadas a niños víctimas del abuso y la explotación sexuales. Al respecto, el Comité también ha hecho hincapié en la importancia de la cooperación internacional, especialmente en materia de asistencia y asesoramiento técnicos.

9. Además de su examen de los informes de los Estados partes, el Comité de los Derechos del Niño también se ha detenido a estudiar el problema de la trata de niños en el contexto de sus debates temáticos, en particular los consagrados a la explotación económica del niño, al papel de la familia en la promoción de los

derechos del niño, y a la niña. Ha participado en el trabajo preparatorio del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Niños, programada para agosto de 1996 en Estocolmo. Ha participado asimismo en la labor del grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos para elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relacionado con la venta de niños y la prostitución y pornografía infantiles, y ha hecho hincapié en este contexto en la necesidad de aumentar la cooperación entre los diferentes mecanismos de las Naciones Unidas con competencia en la materia.

10. Además, el Secretario General ha presentado a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su quinto período de sesiones un informe sobre los niños como víctimas y autores de delitos (E/CN.15/1996/10). Ese informe incluía los puntos de vista de los Estados Miembros acerca de la elaboración de una convención internacional sobre la trata de niños. En su resolución 1996/26, de 24 de julio de 1996, el Consejo Económico y Social, entre otras cosas, pidió al Secretario General que continuara recabando las opiniones de los gobiernos sobre la elaboración de una o varias convenciones internacionales sobre la trata ilegal de niños y que llevara a cabo un estudio, sobre la base de las convenciones y convenios internacionales vigentes, en el que analice la medida en que se protege a los niños de ser víctimas del tráfico internacional ilícito y lo presente a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su sexto período de sesiones.

11. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha investigado ciertos aspectos del problema de la trata de niños. Al responder a la solicitud de información cursada por el Secretario General, la OIT observa que en Asia se ha informado de que, en los últimos años, niños procedentes de Camboya, China, la República Democrática Popular Lao y Myanmar son llevados ilegalmente a Tailandia donde se los obliga a trabajar en prostíbulos o en fábricas con un régimen de trabajo abusivo. La OIT no puede afirmar con certeza si el aumento del problema o su denuncia reflejan el hecho de que éste se está agravando o es la consecuencia de la mayor atención que despierta la cuestión a nivel nacional, regional e internacional. La OIT añade que, no obstante, existen razones para creer que el enorme crecimiento económico de Asia en los últimos años puede haber contribuido a agravar la situación. La investigación de la OIT demuestra que a corto plazo, el desarrollo, por su propia naturaleza, tiende a aumentar la migración legal e ilegal antes que a disminuirla.

12. La OIT, dentro de su Programa Internacional para Eliminar el Trabajo de los Niños, ha elaborado una propuesta cuya fase preparatoria se iniciará en agosto de 1996, para abordar la prevención de la trata de niños en los países asiáticos. El objetivo de la propuesta es formular y aplicar un programa amplio para encarar la trata de niños en el ámbito nacional y subregional.

13. El programa amplio para poner fin a la trata ilícita de niños en Asia comprenderá:

a) Una investigación orientada a la acción para mejorar la comprensión acerca de la naturaleza y magnitud del problema; el examen de las medidas en curso y elaboración de estrategias para prevenir la trata de niños en el ámbito nacional y subregional;

b) La investigación de la práctica, operaciones de rescate, prestación de programas multidisciplinarios de rehabilitación (asistencia médica, orientación, educación y capacitación, integración social);

c) La realización de campañas de sensibilización de la población a nivel local, nacional y regional;

d) El establecimiento de mecanismos multinacionales para encarar la cuestión de la trata en los países de origen y en los países receptores incluida la implantación de programas de repatriación en condiciones de protección y seguridad y el procesamiento de quienes participan en el tráfico ilícito;

e) La creación de un ambiente propicio para la formación de movimientos sociales en el ámbito nacional, regional e internacional con el fin de poner fin a la trata.

14. El programa tiene dos objetivos principales:

a) Prevenir la trata de niños mediante la implantación de un programa amplio destinado a detener la trata a nivel nacional y subregional;

b) Aumentar la capacidad de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para detener la trata transfronteriza de niños en los países asiáticos, mediante la formulación de políticas encaminadas a prevenir ese tráfico y la aplicación de proyectos modelo a nivel local, nacional y subregional.

D. Estimaciones cuantitativas de las dimensiones del problema

15. Según se ha observado en el caso de la trata de niños, casi no existen estimaciones fidedignas de la cantidad de mujeres que han sido objeto de esta práctica, desde dónde se las trae y a dónde se las lleva. La trata en sí, por ejemplo, no constituye una categoría en las estadísticas sobre delincuencia que reúnen las Naciones Unidas.

16. Sin embargo, muchos países están comenzando a recopilar información sobre este fenómeno. Por ejemplo, al responder a la solicitud de información del Secretario General, Ucrania indicó que se conoce un cierto número de casos de trata internacional de mujeres hacia Europa occidental y a otros países de Europa oriental y central.

17. En su respuesta, la OIT afirmó que, a pesar de la escasa información disponible, en los últimos 10 años se informaba periódicamente de la venta de niñas y mujeres nepalesas a prostíbulos en la India. La OIT destacó además que el Gobierno de Nepal había estimado en 1992 que por lo menos 200.000 mujeres y niñas nepalesas trabajaban en casas de prostitución de la India. Una cantidad considerable de ellas habían sido raptadas o llevadas mediante engaños a la India y luego vendidas a prostíbulos. Según *Child Workers in Nepal*, una organización no gubernamental que cita la OIT entre 40.000 y 50.000 mujeres y niñas nepalesas se veían obligadas a trabajar en prostíbulos de Bombay y Calcuta. Otros ejemplos pueden extraerse de informes anteriores relativos a la violencia contra las trabajadoras migratorias¹⁰.

18. Los gobiernos han señalado las dificultades que entraña tratar el problema sin contar con información adecuada acerca de su incidencia. Por ejemplo, el Gobierno de Kenya, en su respuesta, sugirió que era necesario profundizar la investigación para determinar la magnitud del problema y así sentar las bases de la acción futura.

III. NORMAS JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRATA

19. La legislación y los tratados prohíben la trata de mujeres y niñas tanto a nivel nacional como internacional.

A. Normas jurídicas nacionales

20. Todas las respuestas enviadas por los gobiernos indicaron que se habían adoptado medidas para garantizar que la legislación nacional castigue la trata. Esta información concuerda con los datos proporcionados por los Estados partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativos al artículo 6 de esa Convención, en los que todos comunican que se han adoptado medidas jurídicas.

21. De acuerdo con las respuestas recibidas en relación con el presente informe, la trata de mujeres y niñas se aborda de diversas maneras en las disposiciones de las constituciones nacionales y el código penal de Alemania, Australia, Bahrein, Bélgica, Colombia, Chipre, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Grecia, Islandia, Kuwait, Malta, Marruecos, México, República Árabe Siria y Turquía.

22. Varios países extienden la jurisdicción de las leyes nacionales para cubrir los actos de sus ciudadanos en otros países, en los casos en que éstos serían castigados si se realizaran en territorio nacional, particularmente con respecto a las relaciones sexuales con menores de edad.

B. Normas jurídicas internacionales

23. Como se señala en el informe del Secretario General presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones (A/50/369), existen dos instrumentos internacionales importantes que abordan la cuestión de la trata.

24. El Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949 sigue siendo el instrumento principal en la materia. La consideración por parte de los Estados de la ratificación o adhesión a este Convenio ha sido objeto de muchas resoluciones sobre trata, así como de recomendaciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios y por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Sin embargo, después de 47 años, sólo 71 Estados se han adherido al Convenio. Entre 1949 y 1960, se adhirieron 27 Estados; entre 1961 y 1970, 11 Estados; entre 1971 y 1980, 10 Estados; y entre 1981 y 1990, 11 Estados. Desde 1990, se han adherido otros 12 Estados, aunque 7 de ellos sucedieron a Estados que ya habían sido parte en el Convenio. Durante el período comprendido entre el 1º de agosto de 1995 y el 22 de agosto de 1996, sólo dos nuevos Estados (Azerbaiyán y Zimbabwe) se adhirieron al Convenio.

25. Los Estados que son parte en el Convenio deben adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para garantizar su aplicación.

26. Para otros Estados, la ratificación plantea problemas debido al efecto manifiesto de algunas de las disposiciones del Convenio. Por ejemplo, en su respuesta, el Gobierno de Australia observa:

"En lo tocante a la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, aunque el Convenio no exige que el ejercicio de la prostitución sea considerado un delito, varias de sus disposiciones tienen el efecto indirecto de hacer que la prostitución sea una práctica ilegal. Tales disposiciones contravienen a la legislación vigente en algunos Estados y territorios. Se considera que esas disposiciones no distinguen entre la prostitución voluntaria y la forzada. Considerar que el sexo voluntario como profesión y la prostitución forzada son la misma cuestión, y exigir por consiguiente que se proscriba la prostitución per se, es enfocar ésta como una cuestión moral y juzgar que las trabajadoras de la industria del sexo son incapaces de tomar decisiones que afectan su vida con pleno conocimiento de causa. Ese punto de vista es paternalista y plantea serios problemas de derechos humanos. Además, al tipificarse como delito la industria voluntaria del sexo, se crean condiciones propicias a la violencia contra las trabajadoras de la industria del sexo. También facilita la industria del sexo clandestina, dejando a las mujeres desprotegidas o con escaso amparo legal frente al abuso a que se ven expuestas durante el desempeño de su trabajo y hace más difícil que dichas trabajadoras busquen a la intervención policial en situaciones en que se cometen abusos. Desde una perspectiva laboral, la tipificación de la prostitución voluntaria como delito también favorece que se explote a las mujeres en materia de pago y de condiciones de trabajo, puesto que se prohíbe la reglamentación laboral. Esto adquiere una importancia fundamental en lo tocante a la higiene del trabajo y las leyes de seguridad, en particular dado el peligro que representan las enfermedades de transmisión sexual."

27. El Convenio de 1949 no contiene un sistema para supervisar periódicamente su observancia por los Estados partes. El artículo 21 dispone:

"Las Partes en el presente Convenio comunicarán al Secretario General las leyes y reglamentos que ya hubieren sido promulgados en sus Estados y, en lo sucesivo, comunicarán igualmente toda ley o reglamento que promulgaren respecto a las materias a que se refiere el presente Convenio, así como toda medida adoptada por ellas en cuanto a la aplicación del Convenio. Las informaciones recibidas serán publicadas periódicamente por el Secretario General y enviadas a todos los Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a los que se comunique oficialmente el presente Convenio ..."

28. En la práctica, el Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos ha llevado a cabo, en diversas ocasiones, el examen de la información recibida en virtud del Convenio de 1949.

29. Además, el Secretario General, en el contexto de la aplicación de la resolución 1983/20 del Consejo Económico y Social, de 26 de mayo de 1983, relativa a la represión de la trata de personas, ha presentado varios informes sobre la materia que contienen información suministrada por los Estados Miembros, las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales en 1985, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994. Estos informes contienen algún tipo de información proporcionada por más de 40 Estados Miembros.

30. Como ya se señaló, el artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se refiere a la trata. Al examinar los informes de alrededor de los 153 Estados partes en esta Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer está facultado para hacer averiguaciones acerca de la observancia del artículo 6. Entre 1991 y 1996, 58 Estados presentaron 63 informes periódicos. El 80% de esos 63 informes contenían información acerca de algunos aspectos del artículo 6. Sin embargo, algo menos de la mitad de los informes mencionaban la trata y menos de una cuarta parte se refería a las medidas adoptadas para combatirla. Muchos informes mencionaban la prostitución sin referirse a la trata.

31. El primero y el segundo informes periódicos presentados juntos por Belice en 1995 al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/BLZ/1-2) puede ilustrar el tipo de análisis que se hace de la trata en el informe de un Estado parte. Se señala que en Belice existen leyes sobre prostitución que la tipifican como una falta leve, así como en el contexto del mantenimiento de prostíbulos. Pero el informe destaca que "no existe una legislación directa que prohíba específicamente la trata o la explotación de las prostitutas. La excepción está dada por la detención de trabajadoras de la industria del sexo que llegan a Belice como inmigrantes indocumentadas; esta acción está determinada por el carácter ilegal de la residencia y del empleo y no por la índole de la actividad". En el informe se analizan algunos de los factores económicos que conducen a la prostitución, incluidos el turismo y la existencia de bases militares.

32. El Comité, en su diálogo constructivo acerca de varios informes periódicos examinados en su último período de sesiones, mencionó la trata sólo al pasar como una faceta de la prostitución, sin detenerse a estudiar la cuestión en sí. No obstante, aprobó las recomendaciones generales 12 y 19 sobre la violencia contra la mujer. Si bien en la recomendación No. 12 no se menciona la trata, en sus observaciones sobre el artículo 6, en la recomendación general No. 19¹¹ señala que:

"14. 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 la dignidad de las mujeres y ponen a éstas en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.

15. La pobreza y el desempleo también obligan a muchas mujeres, incluso a niñas, a ejercer la prostitución. Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia debido a su condición ilícita que las margina ...
16. Las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y los actos de agresión sexual contra la mujer que requiere la adopción de medidas especiales protectoras y punitivas."
33. En una de sus recomendaciones concretas¹², el Comité recomienda que:
- "g) Se adopten medidas preventivas y punitivas concretas para eliminar la trata de mujeres y la explotación sexual;
- h) En los informes de los Estados se describan la magnitud de todos esos problemas y las medidas, incluidas disposiciones penales y medidas preventivas y de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que ejerzan la prostitución o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También debe informarse sobre la eficacia de tales medidas."

IV. ENFOQUES Y MEDIDAS ACTUALES PARA COMBATIR LA TRATA

34. Varios organismos de las Naciones Unidas llevan un año examinando la cuestión de la trata, lo cual ha servido para que surjan nuevos enfoques y medidas. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la OIT han tomado diversas iniciativas.

A. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

35. En su 40º período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer aprobó la resolución 40/4¹³ relativa a la trata de mujeres y niñas. En esa resolución, la Comisión pidió a los gobiernos de los países de origen, tránsito o destino y a las organizaciones regionales e internacionales que aplicaran la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer¹⁴ y reiteró las medidas a adoptar que figuran en el párrafo 130 de la Plataforma de Acción.

36. En la misma resolución, la Comisión alentó a los gobiernos, los órganos y organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a reunir y compartir información acerca de todos los aspectos de la trata de mujeres y niñas con el objeto de facilitar la elaboración de medidas dirigidas contra la trata de personas y a adoptar medidas adecuadas para crear una mayor conciencia pública sobre el problema y exhortó a los gobiernos a adoptar medidas adecuadas para impedir que los traficantes usaran y explotaran indebidamente actividades económicas como el desarrollo del turismo y la exportación del trabajo. Decidió seguir ocupándose de la cuestión y examinar, en su 42º período de sesiones, los informes de los

relatores especiales y de las organizaciones y organismos pertinentes a fin de formular las recomendaciones apropiadas a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social.

B. Comisión de Derechos Humanos

37. En su 52º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó dos resoluciones especialmente relacionadas con el tema de la trata de mujeres y niñas. Para la aplicación y el seguimiento de la resolución 50/167 de la Asamblea General relativa a la trata de mujeres y niñas, la Comisión tuvo ante sí el informe del Secretario General correspondiente al quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General (A/50/369). En su resolución 1996/24, la Comisión acogió con beneplácito las iniciativas y medidas adoptadas por otros organismos y conferencias intergubernamentales. La Comisión hizo suyas las conclusiones sobre el particular que figuran en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer e instó a los gobiernos a aplicar las medidas que figuran en los incisos a) a e) del párrafo 130 de la Plataforma¹⁴. Invitó también a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a que proporcionaran a los gobiernos que lo solicitaran servicios de asesoramiento para la planificación y el establecimiento de programas de rehabilitación para las víctimas de la trata de personas y para la capacitación, particularmente la capacitación en materia de derechos humanos del personal que participaría directamente en la aplicación de esos programas. La Comisión, que proseguirá el examen de la cuestión en su 53º período de sesiones, pidió que se le facilitara el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 50/167 de la Asamblea, que será presentado a ésta en su quincuagésimo primer período de sesiones.

38. En su resolución 1996/61, titulada "Formas contemporáneas de la esclavitud", la Comisión aprobó el proyecto de programa de acción para la prevención de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, que había preparado el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud en su 20º período de sesiones en 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1). Al aprobar el proyecto de programa, la Comisión tomó nota de las diferencias existentes entre los Estados en cuanto al ámbito de aplicabilidad de su legislación penal con respecto, entre otras cosas, a la prostitución y a la producción, distribución y posesión de material pornográfico. La Comisión invitó también a todos los Estados miembros a que consideraran la posibilidad de tomar medidas apropiadas para proteger a los grupos especialmente vulnerables, como los niños y las mujeres migrantes, contra la explotación mediante la prostitución y otras prácticas análogas a la esclavitud, incluida la posibilidad de establecer órganos nacionales para alcanzar ese objetivo.

39. En su 20º período de sesiones, celebrado del 19 al 28 de abril de 1995, el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud examinó la cuestión de la trata de mujeres y niñas en el contexto de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Los miembros del Grupo de Trabajo examinaron diversas opiniones y observaciones sobre el particular y se ocuparon del tema a partir de la información que les suministraron varias organizaciones,

como la OIT, la Asociación internacional contra la esclavitud, la Fraternidad de Reconciliación y Paz y la Campaña de Acción en Favor de la Infancia, relativa a la aplicación y seguimiento de la Convención sobre la abolición de la esclavitud y el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. En cumplimiento del párrafo 13 de la resolución 1995/27¹⁵ de la Comisión de Derechos Humanos, los miembros del Grupo de Trabajo examinaron el proyecto de programa de acción para la prevención de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena desde numerosos puntos de vista y consideraron que la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena debían suscitar la preocupación de la comunidad internacional porque no sólo seguían haciendo estragos en distintas regiones, sino que además estaban adoptando nuevas formas al servicio de peligrosos intereses comerciales, por lo cual debía desarrollarse la voluntad política y social que se precisara para combatir las y eliminarlas.

40. En el Programa de Acción para la prevención de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1), que la Comisión aprobó por su resolución 1996/61, se proponía que para impedir la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena se reforzara la cooperación internacional y se adoptaran, en materia de información y de asistencia económica y técnica, medidas concertadas que favorecieran la aplicación de programas de desarrollo y de reinserción en los planos nacional, regional e internacional. Era preciso además adoptar nuevas medidas legislativas y aplicar con más severidad la legislación en vigor. Se recomendaba al respecto que la coordinación del Programa de Acción estuviera a cargo del Centro de Derechos Humanos en cooperación con las demás secciones de la Secretaría de las Naciones Unidas y, en particular, con la División para el Adelanto de la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, así como con los organismos intergubernamentales interesados, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). También se recomendó que se intensificara la cooperación con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

41. En el Programa se indican medidas relativas a la información y educación, medidas jurídicas y de aplicación de las leyes, rehabilitación y reintegración y coordinación internacional.

42. Con respecto a la reglamentación y actuación internacional, en el Programa se señala lo siguiente (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1, párrafos 39 a 42):

"39. Los Estados partes en el Convenio de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena deberían tomar todas las medidas necesarias para su aplicación. Debe alentárseles además a que transmitan periódicamente al Secretario General informes sobre la aplicación del Convenio. Los Estados que aún no son partes en el Convenio de 1949 deberían examinar la posibilidad de adherirse al mismo.

40. Todos los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para poner en práctica las normas y los principios que prohíben y penalizan la trata

de personas y la explotación de la prostitución ajena y para informar sobre su legislación nacional y sobre la aplicación práctica de la misma.

41. Todos los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena deberían examinar los problemas vinculados con la aplicación de las normas y principios relativos a esas prácticas. A tal efecto, el Centro de Derechos Humanos debería organizar un seminario, con la participación de expertos de diversas partes del mundo, de organizaciones intergubernamentales (OMS, UNESCO, Interpol, OIT, UPU y UIT) y no gubernamentales, y de organismos de las Naciones Unidas como el UNICEF, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la División para el Adelanto de la Mujer y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ...

42. Debería invitarse al Comité de Derechos Humanos, al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Comité de los Derechos del Niño, así como a otros órganos creados en virtud de tratados relativos a los derechos humanos a que, cuando examinen los informes presentados por los Estados partes, consagren la debida atención a la eliminación y represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena."

C. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

43. En el quinto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal el Secretario General presentó un informe sobre medidas destinadas a combatir el tráfico de migrantes ilegales (E/CN.15/1996/4 y Add.1). El informe era el tercero de una serie dedicada a ese tema, cuyo primer informe (A/49/350 y Add.1) presentaba una visión global de los antecedentes y el alcance del problema del tráfico de indocumentados y contenía información sobre las medidas e iniciativas adoptadas y planeadas para combatirlo; en los informes segundo (E/CN.15/1995/3) y tercero figura información adicional sobre medidas extraídas de las respuestas proporcionadas por los gobiernos.

44. Durante su debate sobre el tema¹⁶, la Comisión examinó algunas de las manifestaciones y tendencias del tráfico de migrantes ilegales en diversas partes del mundo. La Comisión observó que un número cada vez mayor de Estados se utilizaban como lugares de tránsito para esas actividades, y que cada vez se demoraba más la salida de los migrantes clandestinos de los lugares de tránsito. En algunos países de destino la violencia contra los migrantes era un problema cada vez más grave, que se manifestaba en delitos racistas y xenófobos. También eran cada vez más graves los problemas planteados por la trata de mujeres, tales como la violencia contra las víctimas de la trata que no pedían ayuda a las autoridades por miedo a ser descubiertas y deportadas.

45. Los patrocinadores retiraron un proyecto de resolución sobre las medidas de justicia penal destinadas a combatir el tráfico organizado de migrantes ilegales a través de las fronteras nacionales, pero el análisis de ese tema continuará en el siguiente período de sesiones de la Comisión sobre la base de los mandatos anteriores.

D. Medidas nacionales

46. En los párrafos 2 a 6 de su resolución 50/167, la Asamblea General pidió a los gobiernos que tomaran medidas para abordar la cuestión de la trata de mujeres y niñas. Al analizar las reacciones de los 19 Estados Miembros que respondieron a la solicitud de información sobre la aplicación de esa resolución, se han examinado las opiniones y observaciones de los gobiernos en lo que respecta a prevención, protección y rehabilitación y otras medidas.

Prevención

47. En el párrafo 2 de la resolución 50/167, la Asamblea General hizo un llamamiento a los gobiernos para que tomaran medidas adecuadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas con fines de prostitución y otras formas de comercio sexual, matrimonios forzados y trabajos forzados. En el párrafo 3, la Asamblea invitó a los gobiernos a que combatieran la trata adoptando medidas coordinadas nacional e internacionalmente. La mayor parte de los países que respondieron observaron que hacía falta adoptar medidas preventivas contra la trata por medio de la legislación. Unos cuantos países indicaron que habían comenzado a estudiar las causas del problema a fin de elaborar una legislación preventiva adecuada y otros señalaron que la constitución y el código penal contenían medidas que disuadían a los traficantes. Sin embargo, parece desprenderse de las respuestas que esas leyes se centran fundamentalmente en la trata y la prostitución de menores.

48. Varios países mencionaron en sus respuestas los factores que a su juicio constituían las causas fundamentales de la trata, mientras que algunos indicaron que habían adoptado medidas encaminadas a eliminar esos factores. Sólo unos pocos informaron de que habían adoptado medidas preventivas nacionales y transnacionales para disuadir a sus ciudadanos de practicar la trata de mujeres y niñas y otras formas de explotación sexual y de comercio dentro y fuera de su país. La mayor parte de los países indicaron que habían logrado acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para tratar el problema o indicaron estar dispuestos a sumarse a los esfuerzos de cooperación y de coordinación internacionales encaminados a combatir la trata.

49. Sólo dos de los países que respondieron examinaron medidas preventivas destinadas a combatir la amplia gama de actividades que constituyen trata, como, por ejemplo, matrimonios forzados, trabajos forzados, comercio sexual, turismo sexual y otras formas de explotación de mujeres y niñas. Unos cuantos países señalaron que habían reforzado sus respectivos códigos penales para castigar a los ciudadanos que hubieran participado en la explotación sexual de menores en otros países.

Protección y rehabilitación

50. Tras reconocer que se debe proteger y asistir a las víctimas de la trata, la Asamblea General, en los párrafos 3 a 5 de su resolución 50/167, invitó a los gobiernos a que establecieran o fortalecieran instituciones dedicadas a la protección de las víctimas de la trata de mujeres y niños y proporcionaran a las víctimas la asistencia necesaria para su protección, tratamiento y rehabilitación totales, incluso servicios de asistencia jurídica que sean

lingüística y culturalmente accesibles para las víctimas. La Asamblea invitó también a los gobiernos a que consideraran la posibilidad de establecer reglas mínimas de trato humanitario para las víctimas de la trata de personas, que sean congruentes con las normas de derechos humanos, y a que apoyaran las medidas prácticas de carácter amplio de la comunidad internacional para ayudar a las mujeres y los niños víctimas de la trata transnacional a que regresaran a sus hogares y se reintegraran en sus sociedades locales.

51. Muchos de los países que respondieron mencionaron las leyes nacionales que protegen de la explotación a sus ciudadanos, pero muy pocos indicaron que hubieran adoptado medidas para prestar asistencia a las víctimas de la trata por medio de programas de documentación e inspección semanal para los no documentados, centros de asesoramiento y de consultas informales, hogares y residencias seguros o proyectos experimentales de rehabilitación.

Otras medidas

52. Muchos de los países que suministraron información indicaron que habían intensificado las labores de fortalecimiento de la legislación nacional en vigor, de capacitación de la policía y otros agentes encargados del cumplimiento de la ley a fin de determinar y responder a los problemas, cada vez mayores, relacionados con la trata internacional. Unos cuantos países señalaron que habían creado grupos de tareas encargados de combatir los problemas de la trata y muchos manifestaron su intención de apoyar las medidas coordinadas internacionalmente; otros estaban estudiando el problema con miras a elaborar medidas nacionales relativas a la cuestión de la trata con fines de prostitución.

53. Diversos gobiernos indicaron, entre otras cosas, que era necesario revisar las leyes destinadas a combatir la trata, promulgarlas y velar por su cumplimiento; establecer penas duras para los infractores, incluida la confiscación de bienes; compartir la información sobre casos de trata que se conocieran o de los que se tuvieran sospechas y crear programas de información pública sobre el particular en los países de origen y de destino. Unos cuantos apuntaron a la necesidad de enfoques regionales de cooperación destinados a combatir la trata organizada de gran escala.

V. RECOMENDACIONES SOBRE NUEVAS MEDIDAS PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

54. En su resolución 50/167, la Asamblea General pidió al Secretario General que formulara recomendaciones sobre las posibles medidas para el mejoramiento de los procedimientos de presentación de informes. Los informes relativos a la aplicación de los instrumentos internacionales constituyen un medio importante de fomentar y supervisar el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los Estados.

55. Se observa que, en lo que respecta a las dos convenciones principales de ámbito internacional que se ocupan de la cuestión de la trata de mujeres y niñas (el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), el actual proceso de presentación de informes no sirve para supervisar de manera adecuada las dimensiones del problema o el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los Estados.

56. El Convenio de 1949 carece de un órgano de supervisión al cual dirigir los informes y, además, tiene como partes a menos de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Es justo plantearse la cuestión de por qué este Convenio no cumple su objetivo original. Está claro que en el tratado en sí hay elementos que hacen difícil que muchos Estados lo firmen, lo ratifiquen o se adhieran a él. Tal vez convenga considerar la posibilidad de revisar el tratado con miras a que resulte más eficaz en lo que respecta al incremento del número de Estados partes y a la creación de un mecanismo regular de presentación de informes y supervisión.

57. No obstante, debe admitirse que, como suele ocurrir con los convenios internacionales, la revisión de un tratado de ese tipo constituye un proceso largo, puesto que supondría una renegociación considerable cuya dificultad no puede precisarse actualmente, antes de iniciarse el proceso de ratificación. Como medida provisional, tal vez los Estados Miembros quieran pedir al Secretario General que solicite información a los Estados partes de la Convención de 1949 y que haga pública y analice la información obtenida como medio de fomentar una aplicación más amplia de los convenios por parte de esos Estados.

58. En lo que respecta a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, existe un mecanismo regular de presentación de informes y supervisión, pero debe velarse por que los Estados partes en la Convención informen sobre las medidas adoptadas para reprimir la trata de personas. Este modelo de presentación de informes, como ocurre en otros ámbitos en los que el tratado en sí no es explícito en cuanto a los tipos de medidas que deberían adoptarse, podría contar con la orientación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en calidad de órgano de supervisión.

59. Dentro de la Secretaría, la responsabilidad en lo que respecta al apoyo de las dos convenciones se reparte entre el Centro de Derechos Humanos, en el caso del Convenio de 1949, y la División para el Adelanto de la Mujer, en el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Tal como se pide en la resolución 39/5 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y en la resolución 1996/48 de la Comisión de Derechos Humanos, un intercambio periódico de información sobre la presentación de informes por los Estados como parte del plan anual de trabajo conjunto de las dos dependencias de la Secretaría, podría ayudar al Centro a fomentar la aplicación del Programa de Acción para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.

60. Tal como ocurre con la trata de niños, que, por definición, comprende la de niñas, se dispone de poca información empírica fiable en lo que respecta a la extensión y la localización del problema. En el plano internacional, esto podría solucionarse en parte incluyendo la trata en una de las categorías sobre las que deben informar los Estados Miembros al presentar sus estadísticas sobre delitos.

61. Las organizaciones no gubernamentales interesadas han recopilado gran parte de la información existente sobre la trata. Según los procedimientos en vigor, estas organizaciones deberían poner esta información a disposición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el contexto de la

supervisión de los informes de los Estados partes en la Convención, así como de la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios, en el contexto de la supervisión de la aplicación del Convenio de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y otros convenios conexos.

Notas

¹ Alemania, Argentina, Australia, Bahrein, Bélgica, Colombia, Chipre, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Grecia, Islandia, Kenya, Kuwait, Malta, México, República Árabe de Siria, Turquía, Ucrania.

² División de Prevención del Delito y Justicia Penal, Centro de Derechos Humanos, Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo.

³ A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 122.

⁴ *Ibíd.*, párr. 130.

⁵ En el artículo 1 se indica que:

"Las partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otras:

1. Concertare la prostitución de otra persona, la indujere a la prostitución o la corrompiere con objeto de prostituirla, aun con el consentimiento de tal persona;

2. Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona."

En el artículo 2 se estipula que:

"Las partes en el presente Convenio se comprometen asimismo a castigar a toda persona que:

1. Mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento;

2. Diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena."

⁶ Resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo.

⁷ El Secretario General documentó las tendencias en la migración temporal en sus informes sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias (A/49/354 y A/50/378).

⁸ Véase, por ejemplo, el análisis de las crecientes diferencias de ingresos dentro de los Estados y entre Estados en Informe sobre el Desarrollo Humano, 1996.

Notas (continuación)

⁹ Véase la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748, anexo, secc. I.A), aprobada por la Asamblea General en la resolución 49/159, especialmente los párrafos segundo y tercero del preámbulo y el párrafo 12 de la Declaración y Plan de Acción Mundial.

¹⁰ Véase, por ejemplo, "Asia Watch and the Women's Rights Project; A Modern Form of Slavery: Trafficking in Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand". Nueva York, Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, 1991.

¹¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/47/38), cap. I, párrs. 13 a 16.

¹² Ibíd., párr. 24.

¹³ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento No. 6 (E/1996/26), cap. I, sección C.2.

¹⁴ A/CONF.177/20 y Add.1, cap. I, resolución 1, anexo II.

¹⁵ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 3 (E/1995/23 y Corr.1 y 2).

¹⁶ Ibíd., 1996, Suplemento No. 10 (E/1996/30), párr. 23.
