



Asamblea General

Distr. general
15 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

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

**Informe sobre el seminario celebrado en torno al tema:
"El enfoque basado en los derechos humanos de la
lucha contra la trata de personas. Retos y oportunidades.
Aplicación de los Principios y Directrices recomendados
sobre los derechos humanos y la trata de personas"
(Ginebra, 27 y 28 de mayo de 2010)***

Adición

**Opiniones en torno a los Principios y Directrices recomendados
sobre los derechos humanos y la trata de personas**

Resumen

El presente informe contiene un compendio de las opiniones de las partes interesadas acerca de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, solicitado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 11/3 relativa a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

El compendio se presenta en el contexto de un seminario destinado a determinar las oportunidades y dificultades en la búsqueda de soluciones basadas en derechos al problema de la trata de personas, con miras a reconocer las buenas prácticas emergentes y seguir promoviendo la aplicación práctica de los Principios y Directrices, de conformidad con la resolución 11/3. El seminario se celebró en Ginebra los días 27 y 28 de mayo de 2010.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Presentación de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas	5–9	4
Aplicación de los Principios y Directrices por los organismos de las Naciones Unidas y otros agentes	9	5
III. Experiencias y buenas prácticas emergentes en la aplicación de los Principios y Directrices recomendados	10–57	5
A. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la identificación, protección y apoyo de las víctimas	22–32	8
B. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a las respuestas de la justicia penal	33–37	12
C. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar a la prevención un enfoque basado en los derechos humanos	38–46	13
D. Problemas de la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos.....	47–57	16

I. Introducción

1. El presente informe se somete en cumplimiento de la resolución 11/3 del Consejo de Derechos Humanos sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en la cual el Consejo pide a la Oficina del Alto Comisionado que organice un "seminario de dos días para determinar las oportunidades y dificultades en la búsqueda de soluciones basadas en derechos al problema de la trata de personas, con miras a reconocer las buenas prácticas emergentes y seguir promoviendo la aplicación práctica de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas" (párr. 9). De conformidad con la resolución, se celebró en Ginebra un seminario los días 27 y 28 de mayo de 2010.

2. El Consejo de Derechos Humanos pidió además a la Oficina del Alto Comisionado que "difundiera los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas y recabara las opiniones de los interesados, incluidos los gobiernos, los observadores de las Naciones Unidas, los órganos, organismos especializados y programas competentes de las Naciones Unidas, los órganos regionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones nacionales de derechos humanos sobre los Principios y Directrices recomendados, así como sobre las experiencias y las buenas prácticas emergentes, dándoles aplicación, y pusiera a disposición del Consejo una recopilación de esas opiniones como adición" al informe del seminario de dos días de duración (A/HRC/15/27).

3. Para informar la recopilación, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) pidió a las diversas partes interesadas su opinión en una nota verbal de julio de 2009. El presente informe se preparó sobre la base de la información recibida de los siguientes Estados miembros¹: Alemania, Argelia, Argentina, Austria, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Canadá, Colombia, República Checa, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Guyana, Indonesia, Jamaica, Kazajstán, Letonia, Líbano, Madagascar, Mauricio, México, Nueva Zelandia, Panamá, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, Serbia, Togo y Uruguay. Se recibió también información de otras fuentes, en particular entidades de las Naciones Unidas tales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la Investigación sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI); organizaciones intergubernamentales, como la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), incluida su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, el Consejo de Europa y la Organización de la Conferencia Islámica; ONG como ECPAT International, Alianza Mundial para la Salud de la Mujer, Coalición contra la Trata de Mujeres y Federación Internacional "Terre des Hommes"; e instituciones nacionales de derechos humanos de España, la India, Irlanda, Luxemburgo, Nepal y la República Islámica del Irán. El presente informe toma asimismo nota de las contribuciones enviadas al seminario.

4. La estructura del informe es la siguiente: la sección II contiene una breve introducción y exposición de antecedentes de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, en tanto que la sección II constituye una recopilación de las experiencias y buenas prácticas emergentes con respecto a la aplicación

¹ La información recibida de los Estados miembros se puede consultar en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

de un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la identificación y la protección de las víctimas, las respuestas de la justicia penal y la prevención. Por último, la recopilación describe también los problemas identificados por las partes interesadas en la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la trata de personas.

II. Presentación de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas

5. En julio de 2002 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos transmitió al Consejo Económico y Social una serie de Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (E/2002/68/Add.1). En el informe que acompañaba a este documento, la Alta Comisionada explicaba que la elaboración de los Principios y Directrices era la respuesta de su Oficina a la clara necesidad de orientaciones prácticas basadas en el derecho humanitario sobre la cuestión de la trata. Señaló que el ACNUDH había adoptado los Principios y Directrices como marco y punto de referencia para su labor sobre esta cuestión y alentó a los Estados y a las organizaciones internacionales a que hicieran uso de ellos en sus actividades dirigidas a impedir la trata de personas y proteger los derechos de las víctimas de la misma (E/2002/68, párr. 62).

6. Los Principios y Directrices son el resultado de amplias consultas oficiosas en las que participaron expertos a título individual, así como representantes de los organismos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales que se ocupan de la trata y de temas conexos. Su objeto es promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones contra la trata en el plano nacional, regional e internacional.

7. Como el título indica, los Principios y Directrices se dividen en dos partes. La primera parte contiene 17 principios que, en su conjunto, tratan de sentar una base sólida para el desarrollo, la aplicación y la evaluación de una respuesta basada en los derechos a la trata. Los principios se han diseñado para su utilización como una lista de control que permita evaluar las leyes, las políticas y las intervenciones. Los principios se organizan bajo cuatro encabezamientos: la primacía de los derechos humanos, la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia y la penalización, sanción y reparación. Los principios incluidos en el primer grupo son aplicables a las intervenciones que se realizan en todas las fases del ciclo de la trata: la captación, el transporte y la explotación. Los principios incluidos en los tres grupos siguientes definen el objeto y los parámetros de la intervención en los diversos momentos del ciclo de la trata: medidas preventivas antes de que una persona sea víctima de la trata, medidas para la protección y asistencia de las víctimas y procedimientos civiles y penales contra los autores de la trata.

8. La segunda parte del documento contiene una serie de 11 directrices, la mayoría de las cuales remiten a uno o varios principios o los desarrollan. Las directrices tienen por objeto proporcionar una orientación práctica a los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las ONG y otras partes interesadas sobre las medidas que se pueden adoptar para que los principios fundamentales se conviertan en respuestas efectivas y realistas. Los Principios y Directrices establecen un marco para las buenas prácticas y, al utilizar las normas jurídicas internacionales aceptadas, proporcionan a los Estados una orientación más específica y detallada en esferas tales como la legislación, las respuestas de la justicia penal, la detención de las víctimas y la protección y apoyo de las víctimas.

Aplicación de los Principios y Directrices por los organismos de las Naciones Unidas y otros agentes

9. Desde 2002 los Principios y Directrices han sido citados en numerosos documentos de política y textos interpretativos, en particular, las *Guías Legislativas para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*² (UNODC) y el comentario sobre las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos³. Diversas resoluciones aprobadas por distintos órganos europeos y la Organización de los Estados Americanos han recomendado la utilización de los Principios y Directrices para la integración de los derechos humanos como marco normativo de las actividades contra la trata. Los Principios y Directrices se aplican y gozan de un amplio apoyo entre los organismos de las Naciones Unidas más implicados en esta cuestión, tales como la División para el Adelanto de la Mujer, el UNICEF, el UNIFEM, el Proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la trata de personas en la subregión del Gran Mekong, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el UNICRI⁴, la UNODC y la OIT⁵. La Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, ha adoptado los Principios y Directrices como base y marco de su labor y los ha utilizado como instrumento de evaluación y examen de situaciones específicas a nivel de los países y en la evaluación de la eficacia de las estrategias nacionales y regionales contra la trata. Organizaciones intergubernamentales como la Unión Interparlamentaria y la OIM, al igual que ONG como Amnistía Internacional, la Liga contra la Esclavitud, Human Rights Watch, Global Rights, ECPAT Internacional, Médicos en pro de los derechos humanos, Save the Children y la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres se han remitido a los Principios y Directrices en sus actividades de investigación y promoción.

III. Experiencias y buenas prácticas emergentes en la aplicación de los Principios y Directrices recomendados

10. La mayoría de las partes interesadas afirmó en su respuesta que un enfoque de la lucha contra la trata basado en los derechos humanos disfruta en la actualidad de un apoyo general y que existe un acuerdo cada vez más amplio sobre los elementos fundamentales de un enfoque efectivo de la trata, basado en los derechos. En general, las respuestas indicaban que los Principios y Directrices han servido para orientar la elaboración de respuestas basadas en los derechos y se utilizan ampliamente para preparar las estrategias y medidas contra la trata y para asegurar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes y la política.

11. En materia de elaboración de leyes, Argelia, Guatemala, Guyana y la República Árabe Siria, entre otros, se han inspirado en general en los derechos humanos y en

² Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.V.2.

³ *Council of Europe Treaty Series*, N° 197 (2005). El Convenio entró en vigor el 1° de febrero de 2008. Hasta el 30 de noviembre de 2009, 26 Estados habían ratificado el Convenio, que está abierto a la adhesión de todos los Estados, miembros y no miembros del Consejo de Europa.

⁴ El UNICRI aplicó los Principios y Directrices en particular en el desarrollo de programas de formación, véase "Trafficking in Human Beings and Peace-Support Operations: Pre-Deployment/In-Service Training Programme for International Law-Enforcement Personnel".

⁵ La OIT ha aplicado extensivamente los Principios y Directrices, véase: *Human Trafficking and Forced Labour Exploitations: Guidelines for Legislation and Law Enforcement* (Ginebra, OIT, 2005); B. Olateru-Olagbegi y A. Ikpeme, *Review of Legislation and Policies in Nigeria on Human Trafficking and Forced Labour* (Ginebra, OIT, 2006); *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation: A Resource Kit for Policy-makers and Practitioners* (Ginebra, OIT, 2008).

particular en los Principios y Directrices al desarrollar o revisar su legislación contra la trata. Así, Guyana se ha guiado por los Principios y Directrices en la aplicación de estrategias contra la trata como la Ley de 2005 contra la trata de personas.

12. En la esfera de las políticas, Bahrein, España, Finlandia y Qatar y otros países indican que los Principios y Directrices han servido de orientación. Así, Finlandia revisó en 2008 su Plan gubernamental de acción para incluir una perspectiva basada en los derechos humanos en la lucha contra la trata. El *Ombudsman* para las minorías —en su calidad de relator nacional sobre la trata de seres humanos desde 2009— se ha servido de los Principios y Directrices como instrumento útil para evaluar las estrategias y actividades de Finlandia contra la trata y formular recomendaciones de mejora. Los Principios y Directrices se utilizarán en la elaboración de recomendaciones de acción para continuar el desarrollo de las leyes y medidas contra la trata a finales de 2010. España informó de que los Principios y Directrices habían inspirado el desarrollo de la política nacional, en particular el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual, aprobado en diciembre de 2008.

13. Otros países como Bélgica, Colombia, Eslovaquia y Estonia, destacaron que los Principios y Directrices habían orientado la aplicación de la política vigente contra la trata en el plano nacional.

14. Pese a la aplicación de los Principios y Directrices a que se hace referencia en los párrafos precedentes, las instituciones nacionales de derechos humanos subrayaron en su respuesta que era demasiado temprano para pronunciarse sobre la efectividad de la utilización de los Principios y Directrices a nivel nacional, habida cuenta de la variedad de las condiciones sociales y económicas.

15. Los Principios y Directrices y el enfoque basado en los derechos humanos han desempeñado también una función importante en el desarrollo normativo en el plano intergubernamental. Por ejemplo, el Consejo de Europa utilizó los Principios y Directrices para reforzar su Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, incluyendo en él varias disposiciones contenidas en los Principios y Directrices como normas jurídicamente vinculantes. De hecho, la "nota explicativa" del Convenio afirma que, "los derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas" (párr. 125), como estipula el primero de los Principios y Directrices del ACNUDH. Al imponer a las partes la obligación jurídica estricta de cumplir los requisitos y ajustarse a las medidas contenidas en el Convenio, este instrumento jurídico protege y promueve los mismos valores que los Principios y Directrices. El Convenio entró en vigor el 1º de febrero de 2008. Hasta el 30 de noviembre de 2009 había sido ratificado por 26 Estados miembros del Consejo de Europa⁶ y firmado pero no ratificado por otros 15⁷. Pueden ser parte en el Convenio no sólo los miembros del Consejo de Europa sino también otros países no miembros y la Comunidad Europea.

16. La OSCE propugna la perspectiva centrada en los derechos humanos y facilita su integración en las leyes, políticas e intervenciones nacionales. La OSCE apoya también la integración de la perspectiva de derechos humanos en los planos regional e internacional. Esta integración sigue siendo el fundamento de todas las actividades programáticas de la OSCE para combatir la trata basadas en sus compromisos políticos de 2000-2008. A partir

⁶ Albania, Armenia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Georgia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Moldova, Rumania y Serbia.

⁷ Alemania, Andorra, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Países Bajos, San Marino, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

de 2002, los compromisos se elaboraron teniendo debidamente en cuenta los Principios y Directrices del ACNUDH. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE ha dedicado gran parte de su actividad a la promoción del establecimiento de mecanismos nacionales de remisión en los Estados participantes en el marco del enfoque de la trata basado en los derechos humanos. La Organización de la Conferencia Islámica informó del establecimiento de una comisión independiente permanente de derechos humanos que centrará su actividad en la protección de todos los derechos humanos, en particular en el contexto de la lucha contra la trata de personas.

17. Las cinco entidades que respondieron de las Naciones Unidas consideraron de utilidad práctica los Principios y Directrices, en particular al lado de otros instrumentos de derechos humanos. El UNICEF señaló que los Principios y Directrices eran breves, directos y fáciles de comprender y trasladar en actividades viables de fácil aplicación. Los Principios y Directrices prestan una asistencia práctica en la colaboración con los Estados miembros y el UNICEF los aplica junto con otros instrumentos de derechos humanos, en particular los centrados en los derechos del niño.

18. Guías y publicaciones básicas desarrolladas por la OIT utilizan los Principios y Directrices y se remiten a sus disposiciones. Por ejemplo, en 2005 la OIT publicó *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: guidelines for Legislation and Law Enforcement*. La guía subraya la pertinencia de las convenciones básicas de la OIT para la aplicación efectiva 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 (Protocolo contra la trata) y se remite a los Principios y Directrices y subraya la relación entre los derechos humanos y los derechos laborales fundamentales. En 2008 la OIT publicó *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation: A Resource Kit for Policy-makers and Practitioners*. La publicación se remite a los Principios y Directrices, se basa en ellos y subraya la importancia de abordar la dimensión de la explotación laboral del tráfico de niños. En colaboración con el UNICEF y en el marco de la iniciativa de UN.GIFT, la OIT publicó también en 2009 el *Training Manual to Fight Trafficking in Children for Labour, Sexual and Other Forms of Exploitation*, que se basa en los Principios y Directrices.

19. El UNIFEM y la UNODC se han inspirado también en los Principios y Directrices para elaborar políticas y programas de lucha contra la trata en diferentes regiones del mundo. Así, la UNODC propugna la aplicación de los Principios y Directrices en sus programas y proyectos, concretamente en su *Toolkit to Combat Trafficking in Persons; Combating Trafficking in Persons: A Handbook for Parliamentarians*, que se preparó en el marco de UN.GIFT y en cooperación con la Unión Interparlamentaria (abril de 2009); y en el marco de acción para la aplicación efectiva del Protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, elaborado por la UNODC en cooperación con otras organizaciones internacionales, en particular el ACNUDH.

20. Los Principios y Directrices han sido también de utilidad para las ONG que respondieron. La Coalición contra la Trata de Mujeres, ECPAT International y la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres consideraron esenciales los Principios y Directrices y la elaboración de un enfoque de la trata basado en los derechos humanos y acogieron con particular satisfacción ciertas disposiciones como las relativas a la asociación entre el cumplimiento de la ley y las organizaciones gubernamentales y destacaron el uso de los Principios y Directrices para un análisis de referencia de las buenas prácticas. A título de ejemplo, la Federación Internacional "Terre des Hommes" tuvo en cuenta los Principios y Directrices y las Directrices del UNICEF sobre la protección de los niños víctimas de la trata en la preparación de sus campañas y proyectos sobre el terreno. De conformidad con la directriz 8 de los Principios y Directrices del ACNUDH, los proyectos sobre el terreno de la Federación se centran en la prestación de atención y apoyo a los niños víctimas de la

trata, teniendo plenamente en cuenta sus derechos y necesidades especiales. Además, para evitar los efectos negativos de su lucha contra la trata, especialmente en relación con la trata transfronteriza, la Federación redactó un documento de política sobre el regreso de niños extranjeros no acompañados en Europa. Este documento ahonda aún más en los Principios y Directrices al establecer criterios para evaluar si el regreso al país de origen favorece o perjudica el interés superior del niño.

21. En las siguientes subsecciones se detallan experiencias más específicas y las buenas prácticas emergentes en relación con la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la identificación, la protección de las víctimas, las respuestas de la justicia penal y la prevención.

A. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la identificación, protección y apoyo de las víctimas

22. En sus respuestas, los interesados confirmaron que la protección y el apoyo de las víctimas constituyen la base de la lucha contra la trata desde la perspectiva de los derechos humanos. Esa protección y asistencia se debe prestar sin condiciones ni discriminación de ningún tipo. Como ponen de relieve los Principios y Directrices, las víctimas no serán penalizadas por delitos relacionados con su condición. Tampoco serán detenidas en centros de inmigración, prisiones o centros de acogida. Los interesados precisaron en su respuesta que la no identificación de las víctimas de la trata constituye un grave obstáculo al reconocimiento y protección de sus derechos. Las víctimas deben también tener acceso a reparaciones, incluida la indemnización por los daños sufridos. Las víctimas de la trata tienen derecho a ser protegidas contra otros daños. La situación de los niños víctimas requiere una especial atención a su vulnerabilidad y sus derechos especiales.

1. Estados miembros

23. La República Checa ha adoptado medidas explícitas de sensibilización sobre la importancia de la protección de las víctimas. Kazajstán se esfuerza por apoyar a las víctimas individualmente y coopera también en el proceso con los agentes de la sociedad civil. Eslovaquia subraya la necesidad de apoyar la investigación y elaborar un modelo eficaz de asistencia a las víctimas. La protección de las víctimas es de importancia esencial para el Reino Unido aunque alentar a las víctimas a que informen a las autoridades sigue siendo un problema. La respuesta del Reino Unido contiene una lista de proyectos y medidas que han promovido la causa de la protección de las víctimas (como el mecanismo nacional de remisión, el proyecto POPPY y la campaña Blue Blindfold, así como el Plan de Acción de la Unión Europea contra la trata de personas (2005)) lanzado por el Reino Unido, y se extiende sobre el papel fundamental desempeñado por el Centro del Reino Unido contra la trata de seres humanos. Los Estados Unidos han aprendido por experiencia que conceder a las víctimas una reparación física y psicológica produce el beneficio añadido de permitirles participar con mayor plenitud en la persecución de las personas que las explotaron. Los Estados Unidos subrayan que uno de los principales desafíos a los que han tenido que responder son las dificultades inherentes a la creación de confianza entre la víctima y la persona que se ocupa de su caso, razón por la cual el Gobierno se asegura de que los servicios a las víctimas sean prestados por coordinadores especialistas profesionalmente formados. Precisa que la disponibilidad de traductores competentes y las necesidades complejas de las víctimas siguen constituyendo un problema.

24. El Uruguay ha acogido recientemente dos seminarios internacionales centrados en programas de apoyo a las víctimas de la trata. Sin embargo, señala la dificultad de aumentar el número de servicios especiales para las víctimas. Varios países han organizado centros especiales para acoger a las víctimas de la trata y de la explotación sexual. Qatar se refiere a la necesidad de proporcionar a las víctimas refugio, apoyo jurídico y el derecho a recurrir a los tribunales y solicitar reparaciones y remedios, apoyo médico y psicológico y servicios de traducción. La República Árabe Siria presta especial atención a los más vulnerables para asegurar su integración en la sociedad y les ofrece el apoyo y respeto adecuados para restaurar su humanidad y dignidad. Una buena práctica de reciente aparición en Togo es la cooperación entre los diversos agentes que prestan asistencia a las víctimas.

25. En el Líbano existe una verdadera cooperación entre la Dirección General de Seguridad Pública y la asociación Caritas-Líbano, en la que Caritas presta asistencia médica y financiera a las víctimas y administra una clínica médica que funciona las 24 horas del día y ofrece a las mujeres víctimas de la trata alojamiento temporal y servicios de atención a sus necesidades básicas. La asociación se esfuerza también por conseguir soluciones duraderas para su futuro, incluida la repatriación voluntaria a sus países de origen. Bajo la supervisión de la OIT y de otras entidades se ha creado el Comité Nacional de Facilitación, integrado por miembros del Ministerio del Interior y de los ayuntamientos, la Dirección General de Seguridad Pública, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Trabajo y Caritas-Líbano, además de representantes de las embajadas de los países de origen de los trabajadores migrantes, como Filipinas, Sri Lanka y Bangladesh. El Comité tiene la misión de establecer una legislación idónea para garantizar los derechos de los trabajadores domésticos según la ley libanesa. Como resultado, se ha preparado y traducido a diversos idiomas un contrato de empleo modelo con el objeto de dar a conocer a los trabajadores extranjeros, antes de su llegada al Líbano, las condiciones de empleo y los derechos que les concede la legislación libanesa, y de prestar asistencia a los empleadores que contratan a trabajadores extranjeros domésticos.

26. En Madagascar, la trata de trabajadores domésticos para su explotación laboral y servidumbre doméstica, así como la trata de niños en el contexto de la adopción internacional constituyen problemas importantes. El Gobierno ha adoptado diversas medidas para combatir la trata, incluida la producción de una película titulada *Fandrika*, para dar a conocer los diferentes tipos de trata en Madagascar, particularmente de niñas en las zonas rurales. En Panamá los Principios y Directrices se han aplicado efectivamente para combatir la trata de seres humanos y se han tenido en cuenta para desarrollar actividades, programas y estrategias contra la trata en la esfera de la protección de las víctimas y de la justicia penal, incluidas las investigaciones y el castigo del delito.

2. Organizaciones intergubernamentales

27. La OSCE subraya que se debe considerar la trata más bien como un problema de derechos humanos que de aplicación de la ley o de control de la inmigración; haciéndolo así las víctimas no son devueltas a su país de origen sin que puedan acceder a los recursos jurídicos o sin que se les informe de sus derechos. Las víctimas no buscan asistencia médica o de otro tipo por temor a ser enjuiciadas, denunciadas o expulsadas (OSCE/Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos). La misión de la OIM en Ucrania presta una asistencia global para la reintegración en cooperación con ONG y con un centro médico de rehabilitación para las víctimas de la trata.

28. En relación con el Convenio del Consejo de Europa, las principales facetas y medidas destinadas a impedir la trata de seres humanos, proteger a las víctimas y enjuiciar a los tratantes son las siguientes:

a) El Convenio es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que afirma que la trata de seres humanos constituye una violación de los derechos humanos y una ofensa a la dignidad e integridad de las personas, por lo que el respeto de los derechos humanos y la protección de las víctimas son los objetivos esenciales del Convenio. No se puede considerar a las víctimas como meros instrumentos que justifiquen la persecución de los autores de la trata —por el contrario, son la verdadera razón de que se luche contra esta forma moderna de esclavitud.

b) Ningún otro instrumento internacional define a las víctimas, delegando en cada Estado la definición de quién es víctima y merece por tanto medidas de protección y asistencia. En el Convenio del Consejo de Europa víctima es toda persona física sometida a la trata tal y como se define en el Convenio. El consentimiento de la víctima a su explotación es irrelevante: las víctimas de la trata deben ser reconocidas como tales para evitar que la policía y las autoridades públicas las traten como inmigrantes ilegales o delincuentes.

c) Las víctimas de la trata tienen derecho a una amplia gama de medidas de asistencia obligatoria, en particular asistencia física y psicológica y apoyo a su reintegración en la sociedad. Las víctimas tienen derecho a recibir una indemnización y los Estados partes deben adoptar medidas legislativas y de otra índole para garantizar esa indemnización. Las víctimas deberán disponer de un período de restablecimiento y de reflexión de al menos 30 días para que puedan recuperarse y escapar a la influencia de los traficantes y adoptar una decisión en lo relativo a su cooperación con las autoridades competentes; se podrá conceder a las víctimas un permiso de residencia renovable ya sea por razones humanitarias o por su cooperación con las autoridades competentes.

d) El Convenio prevé la posibilidad de perseguir penalmente a quienes utilicen los servicios de personas con el conocimiento de que esas personas en cuestión son víctimas de la trata de seres humanos.

3. Entidades de las Naciones Unidas

29. El UNICEF precisa que una de las buenas prácticas de reciente aparición en el desarrollo de iniciativas de lucha contra la trata es la participación sustantiva (por contraposición asimbólica) de los niños en la elaboración de programas e iniciativas. El derecho del niño a que se tengan en cuenta debidamente sus opiniones reconocido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refuerza en la directriz 8 de los Principios y Directrices. Además, escuchar la voz de las víctimas y su experiencia garantiza que los programas y proyectos responden a las necesidades y carencias articuladas por las víctimas de la trata.

30. A través de una amplia gama de proyectos de cooperación técnica, la OIT trata de promover y aplicar normas laborales internacionales, incluidas las normas que se refieren a la trata de seres humanos. La evaluación de esos proyectos ha permitido a la OIT reunir información sobre las buenas prácticas en la prevención de la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, en particular sobre: a) la importancia de comprender los factores de riesgo que crean vulnerabilidad a la trata antes de planificar intervenciones; b) la importancia de mejorar el acceso de los grupos marginados a los servicios básicos; c) amplios planes nacionales de acción contra la trata en todas sus formas que prevén medidas específicas de protección e indemnización (incluidas las asignaciones presupuestarias); d) la regulación y supervisión de las agencias privadas de contratación, incluidas las agencias que contratan de manera encubierta; e) la creación de un relator independiente sobre la trata de seres humanos; f) la importancia de una asistencia adecuada a su edad para los niños en riesgo de ser víctimas de la trata, incluida la educación de los niños que no han cumplido la edad mínima para trabajar, y de unos servicios de formación profesional y colocación y de un trabajo digno para los jóvenes en edad laboral, y g) los

esfuerzos para mejorar la reunión de datos teniendo debidamente en cuenta los derechos de las víctimas.

4. Organizaciones no gubernamentales

31. Según la Coalición contra la Trata de Mujeres, se necesitan memorandos de entendimiento entre los países de origen y de destino; se debe hacer frente a la demanda de explotación sexual comercial desincentivando y no penalizando a las víctimas de la trata; el éxito se debe medir evaluando la nueva legislación, el grado en que las víctimas tienen acceso a los servicios y la calidad de los propios servicios.

5. Instituciones nacionales de derechos humanos

32. Las instituciones nacionales de derechos humanos destacaron los siguientes temas:

a) Es necesario que las instituciones nacionales de derechos humanos puedan informar sobre el tema de la trata y la protección de las víctimas a los órganos de tratados de los derechos humanos, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño, y también que puedan participar en los períodos de sesiones sustantivos del Consejo de Derechos Humanos centrados en el tema de la trata (Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India);

b) El ACNUDH debe asumir un papel preponderante en la promoción de un amplio espectro de iniciativas que persigan los objetivos establecidos en la directriz 11 (Defensor del Pueblo de España);

c) Identificar las causas y factores profundos que llevan a la trata de seres humanos según la región en que se ha producido y adoptar estrategias especiales para abordar y prevenir la trata con miras a modificar y revisar las leyes y prácticas incompatibles con un enfoque centrado en las víctimas (Comisión Islámica de Derechos Humanos – República Islámica del Irán);

d) Es frecuente que las víctimas no reciban un trato idóneo a sus necesidades; no obstante, la creación de una dependencia de lucha contra la trata de seres humanos en el seno del Departamento irlandés de Justicia, Igualdad y Reforma Legal es un ejemplo de buenas prácticas para reforzar la coordinación de los esfuerzos destinados a mejorar la protección ofrecida a las víctimas (Comisión de Derechos Humanos de Irlanda);

e) Es necesario prestar especial atención a la mejora de los sistemas de alerta temprana para identificar a las posibles víctimas de la trata, aprovechando al mismo tiempo su estancia en centros administrativos como los puestos fronterizos o los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI); medidas especiales para identificar y prestar asistencia a los niños no acompañados e incluir el tema en el programa de las administraciones regionales; cerciorarse de que los organismos y las autoridades públicas cambian de criterio y ponen más énfasis en la lucha contra la explotación de seres humanos que en el incumplimiento de las leyes de inmigración y en el castigo de las víctimas por delitos relacionados con su condición (Defensor del Pueblo de España);

f) El establecimiento de un mecanismo institucional como la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, responsable de la prevención y de la protección de los derechos de las personas víctimas de la trata y de la publicación de un informe anual sobre la situación de la trata, especialmente de mujeres y niños, ha servido de instrumento para supervisar los efectos en los derechos humanos de las leyes, políticas y programas de lucha contra la trata y en particular de sus efectos en las víctimas.

B. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a las respuestas de la justicia penal

33. Los interesados subrayaron en sus respuestas la creciente percepción del vínculo fundamental existente entre las respuestas de justicia penal a la trata y la protección de las víctimas. A juicio de la mayoría, la actuación de la justicia penal frente a la trata debería tener por objeto no sólo poner fin a la impunidad de sus perpetradores sino también hacer justicia a las víctimas. En la presente sección se ofrece un resumen de algunas de las ideas, experiencias y nuevas prácticas expuestas en relación con el enfoque basado en los derechos humanos de las respuestas de la justicia penal.

1. Estados miembros

34. Jamaica subrayó la necesidad de crear dentro de la policía nacional un grupo de tareas especializado y de reforzar la legislación contra la trata con el fin de conseguir que el Gobierno dedique más fondos a la investigación y de incrementar el rigor con que se persigue a los perpetradores. En Alemania los Principios y Directrices corresponden a las normas alemanas y han sido ya incorporados al trabajo diario de la policía. La cooperación entre la policía y ONG especializadas ha resultado muy útil para seguir mejorando la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la aplicación práctica de los Principios y Directrices en la lucha contra la trata de mujeres. Así, el impacto de las medidas contra la trata en la delincuencia se evalúa cada año en el informe anual de la situación de la trata de personas, publicado por el *Bundeskriminalamt* (www.bk.de). La Oficina Federal de Policía Criminal ha iniciado también programas de investigación ejecutados tanto por el Instituto de Criminología como por una comisión designada al efecto. En Mauricio se ha creado una dependencia de protección del niño en colaboración con el Departamento de Policía, que presta asistencia inmediata, según corresponda, y protección a los niños víctimas de abusos, especialmente de carácter sexual. Asimismo en Bell Village (Mauricio), se abrió en diciembre de 2003 una guardería donde reciben asistencia los niños víctimas de abusos y explotación sexual y de la trata con miras a contribuir a su reintegración en la sociedad y responder a sus necesidades de rehabilitación. Se ha puesto a disposición del público un teléfono de urgencia especial para la denuncia de casos de prostitución infantil a las autoridades.

35. El Ministerio de Relaciones Exteriores de México, en coordinación con la ONG Promujer inauguró en octubre de 2009 un seminario internacional sobre la violencia contra la mujer y la función de la policía, dirigido a las autoridades federales, estatales y municipales. El seminario incluía un módulo sobre temas relacionados sobre la trata de seres humanos y pretendía concienciar a los órganos de policía sobre su responsabilidad fundamental de garantizar la seguridad y el bienestar inmediato de las víctimas de este delito. El Uruguay ha creado el Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de Niños y Adolescentes, que protagonizó la elaboración de una ley para el desarrollo de planes de protección de mujeres, niños y adolescentes contra la trata, prestando particular atención a la aplicación de un enfoque de la justicia penal basado en los derechos humanos. Colombia ha creado un comité interinstitucional de los derechos humanos que asesora también al Gobierno nacional sobre las acciones necesarias para combatir la trata. La Argentina presta atención especial al sistema de justicia penal para las víctimas de la trata, en particular mujeres y niños. La República Árabe Siria propone el empleo de más mujeres en los cuerpos y fuerzas de seguridad que presten asistencia en el proceso de investigación de la trata. Según el Líbano es esencial la firma de memorandos formales de entendimiento que establezcan una estrecha cooperación entre las fuerzas de seguridad y la sociedad civil, particularmente los prestadores de servicios.

2. Organizaciones intergubernamentales y entidades de las Naciones Unidas

36. La OSCE observó que actualmente no todos los interesados consideran la trata como un problema de derechos humanos sino principalmente como un problema de aplicación de la ley y control de la inmigración. La UNODC subrayó que los Principios y Directrices detallaban diversos elementos que deberían ser parte del componente de justicia penal de una estrategia nacional para combatir la trata de personas. El cumplimiento efectivo de la ley no debe limitarse a su aplicación en casos concretos sino que debe referirse también a cuestiones polifacéticas y sumamente complejas relacionadas con el origen, la causa y el efecto de la trata de personas. Ello requiere una actuación estratégica y coordinada de colaboración interinstitucional a largo plazo con la participación y contribución de todos los niveles de la sociedad, desde las comunidades locales y las ONG hasta los fiscales y los funcionarios de migración. Los derechos humanos de las personas víctimas de la trata deben estar en el centro de los esfuerzos para combatirla y disfrutar de protección en todas las fases del proceso de aplicación de la ley. Para los funcionarios que intervienen en este proceso es esencial no considerar delincuentes a las personas víctimas de la trata, respetar sus derechos y atender sus necesidades especiales, al tiempo que se exigen responsabilidades a los autores de la trata.

3. Organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos

37. ECPAT Internacional precisó que la tendencia a criminalizar las víctimas es un problema persistente en muchos Estados. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India precisó que la labor de Action Research había dado buenos resultados al resolver algunos casos de trata transfronteriza. En cada estado del país se habían instalado varios oficiales nodales con la misión de ocuparse de la investigación y persecución de la trata en colaboración con los organismos de bienestar. Estos oficiales habían recibido formación sobre la aplicación de los Principios y Directrices.

C. Buenas prácticas y oportunidades que surgen al aplicar a la prevención un enfoque basado en los derechos humanos

38. En las respuestas se reafirmaba la idea de que los Estados tienen la obligación jurídica internacional de evitar la trata, lo que les exige examinar y abordar los múltiples factores que contribuyen a la vulnerabilidad subyacente en gran parte de la trata, incluidos los regímenes migratorios injustos y restrictivos, la política de comercio mundial que agrava las desigualdades entre y dentro de los países, la discriminación contra grupos vulnerables como las mujeres, los niños, los migrantes y las minorías y la demanda de las mercancías y servicios producidos por la trata. Las respuestas subrayaban los esfuerzos realizados para combatir la trata mediante la aplicación a la prevención de un enfoque basado en los derechos humanos, centrado en particular en medidas relacionadas con la promoción de la mujer, la lucha contra la pobreza y la falta de oportunidades educativas y de trabajo, la concienciación, la implicación de comunidades más amplias, la colaboración con las empresas comerciales y la formación de funcionarios, todo lo cual constituye una estrategia importante para evitar la trata y la explotación que lleva consigo.

1. Estados miembros

39. Estonia atribuye particular importancia a las medidas preventivas de la trata y en general sus actividades preventivas han dado resultados positivos. Los órganos legislativos y judiciales de Guatemala, junto con representantes de la sociedad civil y de organizaciones intergubernamentales, crearon la Comisión Interinstitucional para Combatir la Trata de Seres Humanos en 2004. La Comisión pretende ser un órgano institucional de consulta,

gestión y formulación de iniciativas y promoción del consenso para combatir eficazmente la trata de seres humanos de acuerdo con el derecho interno y el derecho internacional. Como resultado de esta coordinación y cooperación Guatemala ha elaborado una política amplia de lucha contra la trata de seres humanos y de protección de las víctimas, así como el Plan Estratégico de Acción para 2007-2017. La Secretaría de Seguridad Pública de México dispone de un programa de prevención y asistencia para las víctimas de la trata, dirigido a los funcionarios públicos, los servicios de turismo y las zonas comerciales de los puertos, los aeropuertos, las empresas ferroviarias y los funcionarios de fronteras, destinado a elaborar estrategias y a crear en las diversas instituciones la capacidad necesaria para combatir y prevenir la trata.

40. En el Canadá, en 2009 el Ministro de Seguridad Pública anunció la colaboración con la Canadian Crime Stoppers Association para iniciar una campaña nacional de sensibilización. Esta colaboración permite el acceso a la línea telefónica nacional gratuita 1-800 de Crime Stoppers. El Canadá informó también de su compromiso con la aplicación global de la política de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para combatir la trata de los seres humanos. Esta política incluye el compromiso de prohibir a las fuerzas y al personal civil desplegado bajo el mando de la OTAN la participación en actividades de trata de seres humanos o su facilitación. En la actualidad se están tomando medidas para dotar de los conocimientos, valores y aptitudes necesarios a los miembros de las fuerzas canadienses y a los contratistas civiles que intervienen en misiones internacionales; ejemplo de ello es la formación en materia de lucha contra la trata que se imparte a las fuerzas de seguridad designadas para participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz en Haití y Côte d'Ivoire.

41. En 2004 el Gobierno de los Estados Unidos, a través del Departamento de Salud y Servicios Humanos inició una campaña de rescate y rehabilitación de las víctimas de la trata a escala nacional para dar a conocer la trata de seres humanos a través de los medios de comunicación, la creación de coaliciones y la capacitación. En esta campaña interviene también el National Human Trafficking Resource Centre (NHTRC) que dispone de un teléfono nacional que funciona con carácter permanente y de una dirección de correo electrónico para prestar asistencia a las víctimas de la trata. Cuenta también con personal de seguridad, prestadores de servicios sociales y buenos samaritanos. Sólo entre diciembre de 2007 y septiembre de 2008 el NHTRC recibió un total de 4.147 llamadas, entre las que figuraban 553 sobre posibles casos de trata, 398 peticiones de prestación de cuidados a las víctimas, 949 solicitudes de información general sobre la trata de seres humanos y 167 peticiones de formación y asistencia técnica. El 40% de las llamadas relativas a casos posibles de trata se refería a la trata de extranjeros, en tanto que el 18% hacía referencia a la trata de ciudadanos de los Estados Unidos o de residentes legales permanentes. El Departamento de Salud y Servicios Humanos inició también un programa experimental de notificación de personas víctimas de la trata en los Estados Unidos con objeto de aumentar la sensibilización pública y la asistencia a las víctimas de la trata que eran ciudadanos de los Estados Unidos o residentes permanentes. El programa experimental proporcionaba a las presuntas víctimas de la trata información sobre los beneficios y servicios a que tienen derecho los ciudadanos de los Estados Unidos simplemente por el hecho de su nacionalidad. Como resultado, ocho ONG participantes identificaron a 240 presuntas víctimas de la trata en los Estados Unidos, todas las cuales recibieron del programa información sobre la posible asistencia.

42. Se destacaron las cuestiones específicas siguientes: Indonesia subrayó ante todo la importancia de la prevención; Letonia enfoca el tema con actividades de educación y apoyo de las víctimas; Qatar se sirve de la religión como forma de educación en su labor preventiva: los líderes religiosos explican en las mezquitas la forma en que el islam prohíbe la trata; Nueva Zelandia centra su actividad en la prevención, que constituye la base del Plan de acción para prevenir la trata de personas; Kazajstán subraya la necesidad de una

intensa cooperación en materia de prevención entre las fuerzas de seguridad y las ONG en campañas comunes de información y sensibilización: en septiembre de 2009 los Ministerios del Interior, Justicia, Educación y Ciencia y la Embajada de los Estados Unidos en Kazajstán y la ONG Liga Feminista organizaron una representación teatral bajo el título *Night Stars* para los estudiantes de Astana, basada en testimonios de las víctimas de la trata de seres humanos; la campaña "Dí no a la esclavitud" incluía la distribución de folletos, panfletos y discos compactos sobre el tema; Grecia puso a contribución su experiencia y buenas prácticas en la aplicación de medidas en la esfera de la educación, formación, sensibilización, cooperación nacional e internacional para prevenir la trata.

2. Organizaciones intergubernamentales y entidades de las Naciones Unidas

43. El Consejo de Europa ha establecido en su Convenio de lucha contra la trata de seres humanos mecanismos de seguimiento para evaluar el éxito de la lucha contra la trata; la misión de la OIM en la República de Moldova mide el éxito de la prevención mediante la evaluación y supervisión regulares de los proyectos de lucha contra la trata. Entre las principales medidas para impedir la trata de seres humanos incluidas en la Convención figuran la sensibilización de las personas vulnerables a la trata y las medidas adoptadas para desalentar a los "consumidores".

44. La oficina subregional del UNIFEM en Asia Meridional ha aplicado extensamente los Principios y Directrices en el diseño y ejecución de su proyecto titulado "Mejora de la protección de los supervivientes de la trata y de las mujeres y niños vulnerables: los derechos humanos y su función en la prevención de la trata".

3. Organizaciones no gubernamentales

45. En 2007 la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres sacó una publicación titulada *Collateral Damage: The Impact of Anti-trafficking Measures on Human Rights Around the World*, basada sobre todo en el principio 3 de los Principios y Directrices del ACNUDH. Según este principio "las medidas contra la trata no redundarán en desmedro de los derechos humanos y la dignidad de las personas, en particular los derechos de las víctimas de ella y de los migrantes". Se ha introducido el concepto de daños colaterales en respuesta a la petición contenida en la directriz 3 de que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las ONG observarán y evaluarán "la relación entre la intención de las leyes, las normas y las actividades contra la trata de personas y sus efectos reales" y distinguirán "entre las medidas que efectivamente reducen la trata de personas y las que no surten más efecto que el de traspasar el problema de un lugar o un grupo a otro". Tras esta investigación la organización llegó a la conclusión de que muy pocos organismos del Gobierno, organizaciones intergubernamentales, ONG y otras entidades activas en la lucha contra la trata habían seguido hasta la fecha el consejo de los Principios y Directrices.

4. Instituciones nacionales de derechos humanos

46. En Nepal existen pruebas de que la trata sigue en aumento y se subraya particularmente la importancia de las actividades de información y supervisión (Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal); en España una parte de las medidas descritas por el Defensor del Pueblo se ha centrado en mejorar los sistemas de alerta temprana y la protección de las posibles víctimas de la trata. El Defensor del Pueblo informa de que España ha promulgado leyes que insisten en un plan de acción para impedir la trata y en la asistencia y protección de las víctimas. España ha preparado diversas recomendaciones para diferenciar entre las actividades de prevención y las de tratamiento y asistencia de las víctimas con el objeto de hacer hincapié en la prevención, en los servicios ofrecidos a las víctimas y en el sistema de justicia penal.

D. Problemas de la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos

47. Pese a los significativos progresos logrados en la lucha contra la trata, subsisten los problemas en cuanto a la plena aplicación de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. A continuación se ofrece un resumen de los problemas identificados por los diferentes interesados.

1. Estados miembros

48. Para Alemania el mayor desafío de la lucha contra la trata consiste en llegar a un consenso político sobre las medidas que se deben adoptar a tal fin. Un problema constante de la aplicación de políticas de lucha contra la trata reside en establecer un equilibrio entre los diferentes sectores de interés, asegurando al mismo tiempo que el enfoque basado en los derechos humanos es el principio inspirador de todas las medidas adoptadas.

49. Cuestiones problemáticas específicas, planteadas por los interesados en sus respuestas, son las siguientes: la reunión de datos estadísticos fiables y comparables es un problema (Austria, España, Serbia); es preciso esforzarse en la reunión de datos fiables y el intercambio de información en particular sobre el tema de la trata con fines de explotación laboral (Alemania); sensibilización efectiva (Austria, Bangladesh, Qatar y Uruguay) y examen de las causas últimas como la erradicación de la pobreza (Bangladesh); la identificación de las víctimas, cómo llegar a las víctimas todavía no reconocidas, cómo investigar y enjuiciar a los perpetradores cuando las víctimas acaban de pasar o transitar por el país (Finlandia); se deben hacer más esfuerzos para sensibilizar a la sociedad civil sobre la trata de seres humanos, subrayando que el problema trasciende la mera explotación sexual y que las víctimas deben ser conscientes de ello (Colombia); dificultades de distinción entre la trata y otros delitos similares como el contrabando de emigrantes, con el resultado de que se producen gastos innecesarios; necesidad de seminarios anuales de capacitación en razón de la rotación elevada de los miembros de los medios de comunicación (Guyana); dificultades de los países en desarrollo que hacen frente a graves problemas económicos que probablemente impiden la adopción de medidas necesarias para combatir la trata (Jamaica).

50. Indonesia señaló el bajo nivel de conocimientos y de sensibilización sobre los derechos humanos y la trata entre el público en general y la falta de profesionales formados y calificados en la lucha contra la trata; la mejora de la coordinación entre los organismos sectoriales y regionales en la lucha contra la trata, dada la extensión de la superficie geográfica cubierta; la falta de financiación suficiente para las actividades de lucha contra la trata, especialmente la falta de fondos para elaborar programas especiales de rehabilitación social para las mujeres y niños víctimas de la trata; la duración prolongada de los procesos de rehabilitación de las víctimas de la trata en particular; el número limitado de funcionarios especializados con base en las regiones y distritos; la participación todavía limitada de los gobiernos locales en la aplicación de las estrategias del gobierno central de lucha contra la trata; la necesidad de emprender programas de creación de capacidad para los trabajadores sociales y la necesidad de seguir manteniendo en observación a las víctimas tras el regreso a sus hogares.

51. En otras respuestas se identificaron las cuestiones siguientes: la falta de fondos compromete la plena aplicación de los Principios y Directrices (Letonia; OIM-Ucrania); la inestabilidad política en algunos países limita la adopción de normas de lucha contra la trata de seres humanos (Líbano); abordar las circunstancias socioculturales existentes que sitúan a las mujeres y los niños en una condición social más desfavorable que la de los hombres y erradicar la pobreza (Togo); reforzar la cooperación horizontal entre instituciones similares de varios países; establecer programas especiales centrados en las víctimas; garantizar un

nivel constante de recursos humanos adecuados con una formación más elevada; asegurar recursos financieros y la aplicación adecuada de las leyes de migración (Panamá); los valores sociales y culturales disuaden con frecuencia a las víctimas de denunciar el delito; el aumento de la trata, particularmente con fines de explotación sexual, en el contexto de las migraciones durante las situaciones de conflictos armados (Siria); el crecimiento de las corrientes migratorias desde 2000, que aumenta el número de individuos que caen en manos de los traficantes, impulsados por la pobreza y la necesidad; sensibilizar al público en general a los peligros de la trata a fin de establecer una actitud de "tolerancia cero"; establecer un sistema de apoyo adecuado para las víctimas, que debe incluir los aspectos sociales, laborales y jurídicos de la protección (España); es necesario formar a los funcionarios que intervienen en la aplicación de la legislación contra la trata sobre el enfoque centrado en las víctimas a fin de aumentar la asistencia prestada a las víctimas (Qatar); dificultades a la hora de estimular a las víctimas a que presenten una denuncia o apoyen las actuaciones penales, derivadas de la naturaleza oculta del delito (Reino Unido y Madagascar); el embargo de bienes no es posible sin un proceso de investigación financiera (Ucrania); disponibilidad de intérpretes especialmente si el idioma nativo de la víctima es poco conocido; complicaciones inherentes a la creación de confianza entre una víctima traumatizada y la persona que se ocupa de su caso; las necesidades complejas de las víctimas, especialmente cuando un grupo de víctimas agota la capacidad del prestador de servicios de una ONG; y velar por que las fuerzas de seguridad de todos los niveles hayan recibido la formación suficiente para identificar y proteger a las posibles víctimas y no para tratarlas como delincuentes (Estados Unidos); crear las bases de datos adecuadas para registrar el fenómeno de la trata.

2. Organizaciones intergubernamentales y entidades de las Naciones Unidas

52. Las misiones de la OIM en la República de Moldova y Georgia señalaron la dificultad de identificar a las víctimas de la trata e incluso de definir la trata, dado que los Principios y Directrices han adoptado la definición del Protocolo contra la trata, que se centra en su carácter delictivo. El UNICEF precisó que los problemas residen en la defensa y promoción insuficientes de la utilización instrumental de los Principios y Directrices por parte de los responsables de combatir la trata. El UNICRI considera difícil medir los resultados y los datos cualitativos del fenómeno debido a la variedad de enfoques y definiciones nacionales. El UNIFEM ha tropezado con dificultades de aplicación de los Principios y Directrices, derivadas de la multiplicidad de estratos y jerarquías de los derechos pertinentes. Por ejemplo, el ordenamiento jurídico de algunos países penaliza la trata, con lo que atemoriza a las trabajadoras del sexo y las disuade de interponer la denuncia correspondiente ante las autoridades. La exclusión de las organizaciones de la sociedad civil de contribuir a la identificación de las víctimas de la trata es prueba de que no todos los Estados consideran la trata como un problema de derechos humanos; algunos piensan que se trata más bien de un problema de cumplimiento de la ley o de control de la inmigración. La crisis económica mundial ha contribuido a un aumento de la trata de mano de obra y la falta de iniciativas para delimitar e investigar este problema ha llevado a calificar erróneamente a muchas víctimas de migrantes irregulares (OSCE/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos).

53. La OIT considera particularmente pertinentes las cuestiones siguientes: a) compromiso de los Estados miembros de apoyar la evaluación de la trata de seres humanos, incluida la trata de niños; b) identificación de las víctimas de la trata con fines de explotación laboral y remisión a medidas especiales de asistencia; c) una aplicación demasiado rígida de las leyes de inmigración que impide a las posibles víctimas recurrir a la justicia; d) una aplicación ineficaz de las leyes que castigan a los autores de la trata de seres humanos; e) la falta de sensibilidad de los cuerpos de seguridad a la trata y al trabajo forzoso (incluidas las inspecciones de trabajo); f) la falta de mecanismos efectivos de

cooperación; g) la prestación insuficiente de servicios a los niños y familias de difícil acceso en riesgo de trata; y h) la insuficiencia de las medidas para evitar la trata de seres humanos.

3. Organizaciones no gubernamentales

54. ECPAT Internacional ha identificado los siguientes problemas en la aplicación de un enfoque de la trata basado en los derechos humanos y en los derechos del niño: la supervisión y evaluación efectivas de las actividades de lucha contra la trata; la falta de comprensión de un enfoque basado en los derechos del niño por parte de otros interesados (gobiernos, fuerzas de seguridad, sector privado) se ha traducido en una baja prioridad de las cuestiones relacionadas con la infancia y en una falta de especialización de los servicios prestados a los niños víctimas de la trata; pese al compromiso con la infancia, el cumplimiento de las leyes que castigan a los autores de la trata y la aplicación de procedimientos respetuosos de los niños durante las investigaciones y procesos legales sigue siendo débil, siendo todavía común en varios países la criminalización de los niños objeto de trata; la falta de recursos para los programas e iniciativas que promueven e institucionalizan los derechos del niño en el seno de los gobiernos y de otras entidades se ve agravada por la actual crisis económica mundial que aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones más desfavorecidas, incluidos los niños, y reduce la capacidad de los países donantes de proporcionar su apoyo tradicional a la lucha contra la trata; los gobiernos no prestan suficiente atención a la "demanda" de niños para su explotación sexual.

55. Según la Federación Internacional "Terre des Hommes", son muchos los problemas que siguen impidiendo la plena aplicación de los Principios y Directrices. La identificación de los niños víctimas de la trata sigue siendo particularmente difícil. Las fuerzas y cuerpos de seguridad no investigan lo suficiente si la mendicidad de los niños o su participación en otras actividades ilícitas se debe a su explotación y/o a su trata. Además, aun cuando los Estados aplican cada vez más un enfoque basado en los derechos humanos a la trata de niños, algunos siguen aplicando medidas tales como la detención y expulsión de niños. Todos los Estados deben aumentar sus esfuerzos por tratar la discriminación y exclusión social para asegurar una mejor protección de sus ciudadanos contra la trata y otras violaciones graves de los derechos humanos. Para la Coalición contra la Trata de Mujeres el problema está en que incluso cuando los Estados promulgan leyes y normas jurídicas adecuadas, no suelen dar el paso crítico siguiente: la aplicación de las leyes de lucha contra la trata y la consignación de fondos suficientes a tal efecto; la demanda no se considera un factor prioritario: no es suficiente que los Estados promulguen leyes que tipifiquen como delito la trata de seres humanos. La Coalición estima también que los Principios y Directrices carecen de un mandato claro sobre puntos importantes tales como la definición de trata que, a su juicio, es distinta de la definición que se da en el Protocolo sobre la trata. En consecuencia, algunos Estados han adoptado en su legislación una definición parcial y limitada de la trata, que excluye de la asistencia a numerosas víctimas.

56. Para la Alianza Mundial contra la Trata de Mujeres, la política contra la trata no puede tener éxito sin un marco de derechos humanos que cambie la forma en que los agentes del orden y la sociedad civil consideran a las víctimas de la trata y a quienes participan en su explotación creando la demanda que alimenta el mercado. La Alianza Mundial precisa que una forma decidida de promover la colaboración en el plano nacional consiste en que los diversos organismos de las Naciones Unidas y en particular la UNODC y el ACNUDH demuestren su coherencia a nivel internacional, colaborando por ejemplo para promover un enfoque de la trata basado en los derechos humanos. La inclusión de referencias en los Principios y Directrices en los términos de cualquier mecanismo establecido para examinar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sería un medio efectivo y tangible de conseguir esa coherencia. Además, la Alianza Mundial se refirió a la apropiación del modelo basado en los derechos

por Estados que hablan de aplicar un "enfoque basado en los derechos" sin promover los derechos humanos en la práctica en su lucha contra la trata. Si no se abordan los abusos cometidos en las fronteras contra los migrantes, la trata se intensificará.

4. Instituciones nacionales de derechos humanos

57. A juicio de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda la clara separación entre las leyes y políticas de inmigración y las leyes y políticas que se refieren a la trata constituye un problema. La Comisión ha observado también una falta de coherencia e interpretación en la aplicación de los indicadores de trata. La Comisión Islámica de Derechos Humanos enumera diversos problemas, tales como la ausencia de leyes generales sobre la prevención, la falta de una definición simple y unificada sobre la materia, la falta de medidas de apoyo y protección de las víctimas, la falta de cursos de capacitación, la existencia de leyes discriminatorias, la falta de supervisión y de una base de datos general para obtener información. La propia Comisión Islámica de Derechos Humanos carece de medios suficientes para adoptar medidas efectivas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal señaló que en su trabajo tropezaba con problemas tales como la falta de coordinación y recursos humanos especializados, la debilidad de las redes de ONG, la ausencia de integración entre la política y la práctica y la inexistencia de una base de datos nacional.
