



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

Seminario Internacional: Perspectivas de los
Derechos Humanos en el siglo XXI

**La trata de personas y derechos
humanos. Una lectura desde la
perspectiva internacional**

*Profa. Paloma Durán y Lalaguna
Catedrática de Filosofía del Derecho
Universidad Complutense de Madrid - España*

México, 28 de mayo de 2009

Trata de personas y derechos humanos. Una lectura desde la perspectiva internacional

Pretender abordar en unas páginas el tratamiento reciente de la trata de personas en el ámbito internacional resulta cuanto menos una ambición excesiva. Los Organismos Internacionales han desplegado en los últimos años una ingente actividad política y legislativa para combatir una nueva forma de esclavitud, como es la trata de personas. A ello debe añadirse la contribución insustituible de las organizaciones no gubernamentales y de muchos ámbitos del tercer sector, que han desarrollado su trabajo y experiencia en “el terreno”, aportando una información y sugerencias que serían imposibles por otras vías. Y no menos importante ha sido el trabajo realizado desde el punto de vista gubernamental. Además de los mandatos aprobados en el seno de las Organizaciones Internacionales, en muchos casos, se han propuesto programas concretos de actuación para erradicar la trata de personas, que aún presenta más agravantes cuando se trata de seres humanos más vulnerables, como es el caso de los niños y niñas.

Con todo ello lo que quisiera es constatar que la trata de personas se ha incluido en la agenda internacional y ello implica esfuerzos humanos, pero también confirma voluntad política e inversión de recursos para conseguir los objetivos propuestos.

En este sentido, quisiera en estas páginas proponer una fotografía amplia del trabajo que se ha realizado en la comunidad internacional; muy especialmente quisiera mostrar la relación de herramientas e instrumentos que han ofertado a la sociedad para terminar con la trata de personas, que no solamente supone una violación de los derechos y libertades más básicos de la persona, sino que alerta sobre una forma nueva de esclavitud, cuyas consecuencias son más brutales en la actualidad, puesto que se constatan en sociedades y sistemas calificados oficialmente como democráticos.

Para mantener una sistemática, atenderé al trabajo de la Organización de Naciones Unidas, que ha liderado muchas de las iniciativas planteadas en la sociedad internacional.

El proceso histórico en Naciones Unidas

Hace solamente unos meses, concretamente el 25 de marzo de 2009, el Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas pronunciaba un discurso en la ceremonia realizada con motivo del Día Internacional de conmemoración de las víctimas de la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos. En aquella intervención, el Presidente de la Asamblea, remitía a la abolición de la trata transatlántica de esclavos, que tuvo lugar en 1808; pero a la vez se lamentaba de las formas más modernas de esclavitud basadas en la trata de personas, que sigue estando vigente en la actualidad¹.

Aunque los informes más recientes señalan que la explotación sexual es la forma más frecuente de trata de personas (79%), seguida del trabajo forzoso (18%), lo cierto es que hay otras formas de trata que no están suficientemente documentadas².

En el proceso histórico de Naciones Unidas, merece la pena tener en cuenta que uno de los primeros instrumentos jurídicos aprobados en la Organización hace referencia precisamente a la trata de personas.

Como es sabido, La Organización es creada en 1945, tras la firma de la Carta de San Francisco. La primera Comisión funcional fue la de derechos humanos, creada en 1946, cuyo primer mandato fue la preparación de un borrador de Declaración Universal de Derechos Humanos, que la Asamblea General aprobó en su versión definitiva el 10 de diciembre de 1948.

Antes de cumplirse un año de la aprobación de la Declaración, la Asamblea General aprobó el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena³.

¹ El texto de la intervención afirmaba: *La abolición de la trata transatlántica de esclavos en 1808 parece haber ocurrido en un lugar y un tiempo remotos. Sin embargo, creo que la mayoría de nosotros somos conscientes de la importancia de señalar este hecho histórico a la atención del mundo (...). Sigue habiendo, además, formas más modernas de esclavitud basadas en la trata de personas, la forma más vil de comercio internacional. Entre sus víctimas figuran los trabajadores forzados, los niños soldados y los esclavos sexuales, además de las víctimas del comercio de adopciones ilícitas o de la trata con fines de extracción de órganos.* El texto completo de la intervención figura en la página Web Institucional de la Organización de Naciones Unidas.

² El Informe mundial sobre Trata de personas de 2009, elaborado por Global afirma lo siguiente: *La explotación sexual es, con gran diferencia, la forma de trata de personas detectada con más frecuencia (79%), seguida del trabajo forzado (18%), lo que podría obedecer a un sesgo estadístico. Por lo general, la explotación de la mujer suele ser visible y ocurre en los centros urbanos o al lado de las carreteras. Al ser objeto de denuncias más frecuentes, la explotación sexual ha pasado a ser el tipo de trata más documentado en las estadísticas globales. En cambio, otras formas de explotación no son notificadas suficientemente: el trabajo forzado o en condiciones de servidumbre; la servidumbre doméstica y el matrimonio forzado; la extracción de órganos; y la explotación de los niños en la mendicidad, la industria del sexo y la guerra.* Del informe citado, ver el resumen ejecutivo, p.1.

El texto asumía los instrumentos internacionales que en aquel momento estaban en vigor:

- 1) El Acuerdo Internacional de 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General, el 3 de diciembre de 1948.
- 2) El Convenio Internacional de 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, modificado por el precitado Protocolo.
- 3) El Convenio Internacional de 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General el 20 de octubre de 1947
- 4) El Convenio Internacional de 11 de octubre de 1933, para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, también modificado por el precitado Protocolo.

Esta relación da cuenta de la actividad llevada a cabo, teniendo en cuenta que también la Sociedad de Naciones había redactado en 1937 un proyecto de Convenio para extender el alcance de los documentos vigentes.

Sobre estos presupuestos, hay que tener en cuenta que el Convenio de 1949 estaba centrado en la prostitución, tal y como planteaba el propio texto del Convenio en sus dos primeros artículos. En el primero se planteaba el castigo para toda persona que recurriera a la prostitución o la explotara⁴; y el segundo, castigaba la explotación de la prostitución y su negocio⁵.

Asimismo y en una línea no solo punitiva, el texto del Convenio también preveía la prevención de la prostitución y las medidas sociales para la adaptación de sus víctimas⁶.

³ El Convenio quedó adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949; entró en vigor el 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24, que afirma: *El presente Convenio entrará en vigor noventa días después de la fecha de depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión. Respecto a cada Estado que ratifique el Convenio, o se adhiera a él, después del depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión, el Convenio entrará en vigor noventa días después del depósito por tal Estado de su instrumentos de ratificación o adhesión.*

⁴ El artículo 1 del Convenio afirmaba lo siguiente: *Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona.*

⁵ El artículo 2 del mismo texto afirmaba: *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 El artículo 16 del Convenio afirma textualmente: *Las Partes en el presente Convenio se comprometen a adoptar medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución y de las infracciones a que se refiere el presente Convenio, o a estimular la*

El objeto del Convenio queda todavía más subrayado cuando se refiere a las medidas relativas a la inmigración y a la emigración, para evitar la trata de estas personas para fines de prostitución. Así lo establece el artículo 17 del Convenio, incluyendo también el compromiso de promulgar disposiciones reglamentarias para proteger de modo particular a mujeres y niños; a proponer medidas publicitarias que adviertan de estos posibles peligros; así como garantizar las medidas en los transportes públicos, y a informar a las autoridades competentes en aquellos casos en los que pueda haber personas que parezcan culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ella.

En esta misma línea, el artículo 20 establece la necesidad de aprobar medidas para la inspección de las agencias de colocación, de manera que se pueda impedir que las personas que buscan trabajo se expongan al peligro de la prostitución⁷.

Actualmente son 74 los Estados Partes del Convenio, junto a 14 firmantes⁸.

Sin embargo, el texto de 1949 se ha quedado corto, en el sentido de que desde la creación de Naciones Unidas, la abolición de la trata de personas y de la esclavitud y de todas sus formas se ha desarrollado en un proceso paralelo de nacimiento de nuevas formas de explotación y esclavitud. Y en este sentido, no deja de resultar significativo que en los folletos explicativos de los derechos humanos, editados por la propia Organización de Naciones Unidas, se incluya la esclavitud como la primera cuestión de derechos humanos para ser condenada; para referirse después al trabajo infantil, a la utilización de niños y niñas en conflictos armados y a la trata de personas, entre otras formas nuevas de esclavitud⁹.

La Convención sobre trata de personas, de 1949 no incluyó en los instrumentos vigentes en ese momento el Convenio sobre esclavitud, que la Sociedad de Naciones había aprobado en 1926. Dicho Convenio quedó “completado” con la Convención suplementaria sobre abolición de la esclavitud, trata de esclavos e instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, que fue adoptada en Ginebra en 1956, incluyendo

adopción de tales medidas, por sus servicios públicos o privados de carácter educativo, sanitario, social, económico y otros servicios conexos.

⁷ El artículo 20 afirma textualmente: *Las Partes en el presente Convenio, si no lo hubieren hecho ya, deberán adoptar las medidas necesarias para la inspección de las agencias de colocación, a fin de impedir que las personas que buscan trabajo, en especial las mujeres y los niños, se expongan al peligro de la prostitución.*

⁸ Los datos sobre firmas y ratificaciones tienen la última actualización del año 2003, en la página institucional de la Alta Comisionada para los derechos humanos.

⁹ A modo de ejemplo, puede verse el folleto informativo sobre derechos humanos n. 14, editado por el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, bajo el título *Formas contemporáneas de esclavitud.*

prácticas e instituciones de la servidumbre por deudas, formas serviles de matrimonio y explotación de niños y adolescentes¹⁰.

El trabajo ha sido ingente aunque lamentablemente no puede decirse que se haya erradicado la esclavitud en todas sus formas, si en ello se incluye también la trata de personas.

La historia de Naciones Unidas confirma una sensibilización de toda la sociedad internacional, pero también un esfuerzo importante por contar con instrumentos políticos y jurídicos para erradicar la trata de personas, a lo que me voy a referir a continuación.

Los instrumentos jurídicos

Específicamente en el ámbito de la trata de personas, tres son los instrumentos jurídicos básicos, de acuerdo con el propio criterio de Naciones Unidas¹¹:

- La Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional¹².
- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional¹³.
- El Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional¹⁴.

Aún siendo los tres necesarios, no se puede omitir que la aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños tiene especial importancia por dos razones. En primer lugar, propone una definición

¹⁰ La información distribuida en la página institucional de Naciones Unidas es que este Convenio está ratificado por 106 Estados. Actualmente hay un Grupo de Trabajo sobre formas contemporáneas de esclavitud, que es el órgano de Naciones Unidas encargado de recibir información de los Estados sobre las medidas que aprueban para hacer efectivos los instrumentos jurídicos vigentes para erradicar la esclavitud. Sin omitir en este sentido, el trabajo que también realiza la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹¹ Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Nueva York, 2007.

¹² La Convención contra la Delincuencia Organizada fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

¹³ Dicho Protocolo fue aprobado por la Asamblea General, en su resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

¹⁴ El Protocolo fue aprobado también en la resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000 y entró en vigor el 28 de enero de 2004.

amplia de lo que significa el tráfico de personas; y en segundo lugar, incluye las denominadas “tres pes”, concretadas en la prevención, la protección y la persecución. La trata de personas está definida en el apartado a) del artículo 3 del protocolo, en los siguientes términos: *captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas,*

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La redacción del texto implica una clara ampliación respecto a los textos anteriores, que parecían reconducir las acciones al caso único de la prostitución. Sin embargo, siguiendo los términos del Protocolo de 2000, la trata de personas asume tres elementos:

- 1) Es la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas.
- 2) Es necesario el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión de pagos o beneficios a una persona que tenga autoridad sobre la víctima.
- 3) La finalidad del hecho es la explotación, incluyendo la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la extracción de órganos.

No se incluye de modo expreso el trabajo infantil (que quedaría dentro del epígrafe de trabajo forzado), ni tampoco el uso de niños y niñas en conflictos armados, justificado en numerosos casos omitiendo la referencia a la coacción; así como tampoco se menciona la venta de niños, o la servidumbre por deudas, que ha sido seguramente una de las formas más claras de esclavitud tradicional.

Con todo, desde el punto de vista jurídico, resulta un avance importante contar con una definición universal consensuada.

A ello, se añade además la referencia a las ya mencionadas “p’s”: prevención, investigación y penalización. El único “pero” sobre el que sería necesario seguir trabajando es el hecho de que el Protocolo aplique las “p’s” a los delitos tipificados en el propio Protocolo, pero solamente cuando sean de carácter transnacional” y entrañen

la participación de un grupo delictivo organizado. Si bien la Convención contra la delincuencia organizada establece en su artículo 34, 2º la obligación de los Estados Partes de tipificar como delito la trata de personas en su Derecho interno, esto no significa de manera automática que se lleve a cabo tal tipificación.

Junto a los avances del Protocolo ya analizado, no se puede omitir la gran aportación del también aprobado ese año, Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire, que aporta la diferencia esencial entre el denominado “tráfico ilícito” y el “tráfico de personas”.

De acuerdo con el texto, hay tres diferencias importantes.

La primera, afecta al consentimiento. Según propone el Manual ya citado de Naciones Unidas, en el caso del tráfico ilícito, que suele realizarse en condiciones peligrosas o degradantes, los migrantes consienten en ese tráfico. Las víctimas de trata, sin embargo, nunca han consentido o si inicialmente lo hicieron, dicho consentimiento perdería su valor como consecuencia de la coacción, o el engaño.

La segunda diferencia es la explotación. En el tráfico ilícito, éste termina con la llegada a destino, mientras en la trata, la explotación persiste.

Por último, el tráfico ilícito es siempre transnacional, mientras que la trata puede no serlo. La trata de personas puede darse tanto si las víctimas son trasladadas a otro Estado, como si son desplazadas de un lugar a otro dentro del mismo Estado.

El hecho de contar con instrumentos jurídicos no implica automáticamente la erradicación de la trata de personas, pero confirma la existencia de instrumentos para hacer operativa la voluntad política y sociológica de actuar para terminar con esta forma de esclavitud.

Los instrumentos políticos

Desde el punto de vista político, sería necesario tener en cuenta las resoluciones que prioritariamente en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas han incluido lenguaje para erradicar la trata de personas. Como esto excede del objeto de estas páginas, baste con reseñar las resoluciones 61/144, y 61/180, ambas de 2006 y sujetas a revisión, en las que fundamentalmente se reclama una mayor coordinación en el sistema de Naciones Unidas para erradicar la trata de personas.

No resulta baladí el trabajo realizado en las entidades y fondos del sistema. Sin pretender agotar todo el proceso, la Organización Internacional del Trabajo cuenta con

numerosos Convenios, sobre prohibición de trabajo forzoso en todas sus formas, la edad mínima para prevenir la explotación del trabajo infantil, los esfuerzos por proponer una definición del denominado “trabajo decente” y un largo etcétera dedicado a los esfuerzos en el ámbito laboral.

También la Organización mundial de la salud ha realizado su trabajo, especialmente a través del Grupo de Trabajo sobre explotación sexual, servidumbre por deudas, venta de niños y régimen de apartheid.

La UNESCO por su parte, además del trabajo relacionado con la prohibición de utilización de niños soldados, organizo en la década de los 90 varias reuniones para la revisión y actualización del Convenio sobre trata de personas, de 1949.

La FAO, UNICEF. La Oficina de la Alta Comisionada para los refugiados, la Comisión para la condición jurídica y social de las mujeres.... Y una larga relación de entidades y órganos del sistema confirman la sensibilidad respecto al tema y la voluntad política de trabajar en él.

Pero quizás de todos estos instrumentos, resulta especialmente importante el realizado bajo el paraguas de los derechos humanos de la Relatora Especial para el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niñas.

La Comisión de Derechos Humanos, en virtud de su decisión 2004/110, justificó el nombramiento el 8 de octubre de 2004 de la primera relatora, que fue la Sra Sigma Huda, de Bangladesh, que ejerció su mandato desde 2004 hasta 2008. Desde esa fecha, la relatora es la Sra. Joy Ngozi Ezeilo, de Nigeria.

Durante el tiempo que ha durado el primer y segundo mandato, se han realizado visitas a algunos países, elaborando y proponiendo recomendaciones y sugerencias de actuación.

El 12 de marzo de 2009 el Consejo de Derechos Humanos escuchó el primer informe anual de actividades en materia de tráfico de personas¹⁵, que además de los múltiples datos sobre los instrumentos jurídicos y los avances conseguidos, propone una serie de conclusiones y recomendaciones.

Junto a la ratificación de los instrumentos legales, son necesarias las estadísticas. Hay regiones y zonas geográficas en las que no se cuenta con datos para calibrar el problema del tráfico de personas. Además, es necesaria la estrategia de formación de

¹⁵ El informe fue distribuido con las siglas A/HRC/10/16, de 20 de febrero de 2009, en su versión original inglesa.

todo el personal involucrado en estos procesos, con la elaboración de protocolos donde sea necesario para hacer efectivas las medidas que ya existen.

Es necesaria la colaboración de las entidades gubernamentales y no gubernamentales. Y desde luego, es más que necesario un programa de rehabilitación e integración social de las víctimas.

Todo ello no agota el problema, pero confirma dos cosas importantes:

- La primera, el tráfico está incluido en la agenda internacional. Reclama una respuesta global, porque afecta a todas las áreas geográficas y a todo tipo de personas.
- La segunda, el tráfico de personas es un problema social, que reclama la respuesta no solo de las instituciones políticas y jurídicas, sino de toda la sociedad civil.

No quisiera terminar sin manifestar mi agradecimiento al Senado de México y a la Comisión de Derechos Humanos por la iniciativa de organizar este evento. Ojalá convocatorias como estas confirmen la voluntad de todas las personas de terminar con una de las peores formas de esclavitud que tenemos al iniciar este nuevo milenio.

Muchas gracias.