NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/369
24 de agosto de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 109 del programa provisional*

ADELANTO DE LA MUJER

Trata de mujeres y niñas

Informe del Secretario General

ÍNDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCIÓN	1	2
II.	LA TRATA: NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROBLEMA Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES	2 - 18	2
III.	ACTIVIDADES QUE REALIZAN LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA TRATA	19 - 39	9
IV.	ACONTECIMIENTOS RELATIVOS A LA CUESTIÓN DE LA TRATA FUERA DE LAS NACIONES UNIDAS	40 - 44	13
V.	CONCLUSIONES	45 - 47	15

* A/50/150.

I. INTRODUCCIÓN

1. La Asamblea General, en su resolución 49/166, de 23 de diciembre de 1994, relativa a la trata de mujeres y niñas, expresó profunda preocupación por el agravamiento del problema de la trata, especialmente la internalización de la trata de mujeres y niñas y pidió a los gobiernos, a los órganos y organismos especializados competentes de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, que adoptaran algunas medidas concretas para hacer frente al problema. Entre otras medidas, la Asamblea alentaba a los Estados a que estudiaran la posibilidad de ratificar el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (resolución 317 (IV), anexo) y otros instrumentos internacionales pertinentes, e invitó a la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, al Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, y al Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente a que siguieran examinando el problema. La Asamblea pedía al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo período de sesiones un informe preliminar sobre la aplicación de la resolución.

II. LA TRATA: NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROBLEMA Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES

2. La cuestión de la trata ha preocupado a las Naciones Unidas desde hace mucho tiempo. La importancia del problema de la trata de personas ha aumentado y adoptado nuevas formas en los últimos años debido a los cambios en la economía mundial. La trata, que afecta principalmente a las mujeres, ha pasado a ser un fenómeno a escala mundial y a menudo está muy organizado. Se presta atención cada vez en mayor medida a las dimensiones internacionales de la trata en lugar de considerarla un problema puramente nacional.

3. En el artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180, anexo), se pide que los Estados partes tomen "todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer". Este artículo está dirigido ante todo a los que sacan provecho de la explotación sexual de niñas y mujeres. La Convención, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, es el documento más amplio que existe sobre los derechos de la mujer. Al 24 de julio de 1995, 96 Estados habían firmado la Convención y 143 la habían ratificado o se habían adherido a ella.

4. La trata también afecta a los niños, en particular a las niñas, en lo que se refiere a la explotación sexual, el trabajo de menores, la adopción internacional y otras formas de actividades ilícitas o de explotación. La Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25, anexo), aprobada por la Asamblea General en 1989 y ratificada desde entonces por 177 Estados, es un instrumento internacional que promueve y protege los derechos humanos de los niños en diferentes esferas (derechos civiles, culturales, económicos, políticos

y sociales). La Convención se refiere expresamente a la cuestión de la trata en su artículo 35:

> "Los Estados partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma."

La Convención protege al niño de ser víctima de toda forma de trata y también garantiza su protección de la trata en diversos otros artículos, entre ellos, el artículo 3, sobre el interés superior del niño; el artículo 11, sobre los traslados y la retención ilícitos; el artículo 21, sobre la adopción; el artículo 32, sobre el trabajo de menores; el artículo 34, sobre la explotación sexual; el artículo 36, sobre otras formas de explotación y el artículo 39, sobre recuperación física y sicológica.

5. Las prohibiciones contra la trata de mujeres se han establecido en convenciones internacionales a contar del Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, y comprenden el Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, el Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921, para la represión de la trata de mujeres y niños, la Convención sobre la esclavitud, de 1926, y el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1949 (resolución 317 (IV), anexo). En el Convenio de 1949, los Estados partes convinieron, en el artículo 1, en "castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 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 preámbulo, declara que la prostitución y la trata de personas para fines de prostitución son "incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad". El Convenio de 1949 se elaboró antes del amplio sistema contemporáneo de protección de los derechos humanos sobre la base de tratados de las Naciones Unidas.

6. También se ha establecido claramente el vínculo que existe entre la trata y la violación de los derechos humanos de la mujer. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993[1], se señala que "la violencia sexista y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas". En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104) se incluye en el artículo 2 la definición siguiente: "La violencia física, sexual y sicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada". La Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 4 de su resolución 1994/45, incluía la trata entre las formas de violencia contra la mujer y como una violación de sus derechos humanos y pedía su eliminación.

7. La creciente dimensión internacional de la trata de mujeres y niñas se planteó en el informe sobre la violencia contra las trabajadoras migratorias presentado por el Secretario General a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/354).

8. Como parte de su respuesta a ese informe, la Asamblea General, en su resolución 49/166, condenó "el movimiento ilícito y clandestino de personas a través de las fronteras nacionales e internacionales, principalmente de países en desarrollo y algunos países con economías en transición, con el fin último de forzar a mujeres y niñas a situaciones de opresión y explotación sexual o económica, en beneficio de proxenetas, tratantes y bandas criminales organizadas, así como otras actividades ilícitas relacionadas con la trata de mujeres, por ejemplo, el trabajo doméstico forzado, los matrimonios falsos, los empleos clandestinos y las adopciones fraudulentas". Si bien se concentra en las dimensiones internacionales de la trata, la Asamblea va más allá de una perspectiva estrecha de la trata sólo con fines de prostitución para incorporar otros aspectos del trabajo forzado y de prácticas engañosas.

9. Además de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, otras conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente han incluido la cuestión de la trata en sus documentos finales. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, se señaló[2]:

> "Todos los Estados y todas las familias deberían dar la máxima prioridad posible a la infancia. El niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su bienestar y al más alto nivel posible de salud y a la educación. Tiene derecho a ser cuidado y apoyado por los padres, la familia y la sociedad y derecho a que se le proteja con medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluida la venta, el tráfico, el abuso sexual y el tráfico de órganos. (Principio 11)
>
> ...
>
> 4.9 Los países deberían adoptar medidas exhaustivas para eliminar todas las formas de explotación, abuso, acoso y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas. Esto supone la adopción de medidas preventivas y de rehabilitación de las víctimas. Los países deberían prohibir las prácticas degradantes como el tráfico de mujeres, adolescentes y niñas y la explotación por medio de la prostitución, y deberían prestar especial atención a la protección de los derechos y la seguridad de las víctimas de esos delitos y de quienes estén en situaciones que se puedan explotar, como las mujeres migrantes, las empleadas domésticas y las escolares. A este respecto, habría que adoptar salvaguardias y mecanismos internacionales para la cooperación a fin de asegurar el cumplimiento de estas medidas.
>
> ...
>
> 7.39 Debería alentarse y apoyarse, por medio de programas educativos a nivel nacional y de la comunidad, el debate activo y abierto acerca de la necesidad de proteger a las mujeres, los jóvenes y los niños contra todo

tipo de abusos, inclusive el abuso sexual, la explotación, el tráfico para fines sexuales y la violencia. Los gobiernos deberían establecer las condiciones y procedimientos necesarios para alentar a las víctimas a comunicar toda violación de sus derechos. Deberían promulgarse cuando no existan, difundirse en forma explícita, reforzarse y aplicarse leyes en caminadas para hacer frente a esos problemas, y deberían proporcionarse servicios apropiados de rehabilitación. Los gobiernos también deberían prohibir la producción y el comercio de material pornográfico infantil.

...

10.16 Los objetivos son:

...

c) Prevenir el tráfico internacional de migrantes, especialmente con fines de prostitución;

...

10.18 Los gobiernos de los países de acogida y los países de origen deberían adoptar sanciones eficaces contra quienes organizan la migración de indocumentados, explotan a esos migrantes o se dedican al tráfico de migrantes indocumentados, especialmente a los que se dedican a cualquier forma de tráfico internacional de mujeres, jóvenes y niños. Los gobiernos de los países de origen en que las actividades de agentes u otros intermediarios del proceso migratorio sean legales deberían regular esas actividades a fin de impedir los abusos, especialmente la explotación, la prostitución y la adopción coercitiva."

10. En el sexto compromiso de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social[3], la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social señaló:

"En el plano internacional,

y) Intensificaremos y coordinaremos el apoyo internacional a los programas de educación y salud basados en el respeto de la dignidad humana y centrados en la protección de todas las mujeres y niños, especialmente contra la explotación, el tráfico y las prácticas nocivas, como la prostitución infantil, la mutilación genital femenina y los matrimonios de niños."

11. En el Programa de Acción[4], la Cumbre Mundial señaló:

"17. El apoyo internacional a los esfuerzos nacionales para promover un entorno político y jurídico favorable se prestará con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional y en concordancia con la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. El apoyo hace necesarias las siguientes medidas:

...

b) Coordinar las políticas, las actividades y los instrumentos y las medidas jurídicas para combatir el terrorismo, todas las formas de violencia extremista, el tráfico ilícito de armamentos, la delincuencia organizada y los problemas relacionados con las drogas ilícitas, el blanqueo de capitales y los delitos conexos, el tráfico de mujeres, de adolescentes, de niños, de migrantes y de órganos humanos y otras actividades contrarias a los derechos humanos y a la dignidad humana;

...

63. Es necesario intensificar la cooperación internacional y prestar atención, a nivel nacional, a la situación de los trabajadores migratorios y sus familiares. Con ese fin:

...

d) Los gobiernos de los países de acogida y los países de origen deben imponer sanciones eficaces contra los que organicen la migración indocumentada, exploten a los migrantes indocumentados o participen en el tráfico de migrantes indocumentados;"

...

78. Para abordar las preocupaciones y necesidades fundamentales relacionadas con los migrantes no documentados:

a) Se insta a los gobiernos a que cooperen en la reducción de las causas de la migración indocumentada, salvaguardando los derechos humanos fundamentales de los migrantes indocumentados, impidiendo su explotación, brindándoles cauces adecuados para recurrir con arreglo a la legislación nacional y castigando a los delincuentes que trafiquen con seres humanos;

...

79. Para abordar los problemas creados por la violencia, la delincuencia, el uso indebido y la producción de drogas, el uso y el tráfico de drogas ilícitas y la rehabilitación de los adictos se requiere:

k) Luchar contra el tráfico de mujeres y niños adoptando medidas coordinadas en los planos nacional e internacional y, al mismo tiempo, creando y fortaleciendo instituciones para la rehabilitación de las víctimas del tráfico de mujeres y niños."

12. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer aprobó en su 39º período de sesiones la resolución 39/6 relativa a la trata de mujeres y niñas[5]. Además de incluir disposiciones análogas a las aprobadas por la Asamblea General, la Comisión invitaba a los gobiernos a que lucharan contra la trata de mujeres y niñas mediante la adopción de medidas coordinadas a nivel nacional e internacional, a la vez que establecieran o fortalecieran las instituciones para la protección de las víctimas de la trata de mujeres y niñas, y a que se proporcionara a la víctimas la asistencia necesaria, incluidos los servicios de apoyo jurídico que fueran lingüística y culturalmente accesibles, con miras a su protección, tratamiento y rehabilitación plenos, y a que

examinaran la posibilidad de elaborar normas uniformes mínimas para el tratamiento humanitario de las personas víctimas de la trata, en consonancia con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas. Acogió con beneplácito la aprobación por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de su resolución 1994/5, en la que se recomendaba a los gobiernos que adoptaran disposiciones legislativas para evitar la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Señaló asimismo a la atención el informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Pidió al Secretario General que el Día Internacional para la Abolición de la Esclavitud, que se celebraría el 2 de diciembre de 1996, se centrara en el problema de la trata de personas, especialmente mujeres y niñas, y pidió a la Asamblea General que dedicara una sesión de su quincuagésimo primer período de sesiones al examen de ese problema.

13. En las conferencias preparatorias regionales de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la cuestión de la trata se ha planteado en las de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. En el Plan de Acción de Yakarta, aprobado por las conferencias regionales para Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe, los gobiernos incluyeron entre las medidas que se habían de adoptar las siguientes:

> "Se deberá declarar ilegal la prostitución de niños y la prostitución forzada y se impondrán castigos severos a los tratantes de blancas y agentes. Se deberán formular nuevamente las leyes a fin de corregir el sesgo que existe actualmente en muchos países contra las personas que ejercen la prostitución." (párr. E.1.x)

14. En el Programa de Acción Regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 se señala:

> "Promover la aprobación y aplicación de una convención internacional contra todas las formas abiertas y encubiertas de explotación sexual, incluidos el turismo con fines sexuales y la prostitución infantil, en cuyas disposiciones se contemple además la prestación de servicios sociales para las víctimas de todas las formas de explotación sexual y el enjuiciamiento de quienes dirigen la industria del sexo y de sus traficantes." (acción estratégica V.1.g)

15. En la Plataforma Regional de Acción - la mujer en un mundo en evolución - petición de medidas desde la perspectiva de la Comisión Económica para Europa, aprobada por la región de Europa, se señala:

> "Deben adoptarse medidas especiales para eliminar la trata de mujeres y para ayudar a las mujeres y niñas que son víctimas de comercio sexual, violencia sexual, prostitución forzosa y trabajo forzoso, con especial atención a las mujeres migrantes. Los países de origen y los países de acogida deben garantizar el cumplimiento de la legislación existente a fin de proteger los derechos de las mujeres y muchachas que son víctimas de estas prácticas y castigar a los autores. Deben elaborarse acciones específicas a nivel intergubernamental para impedir que continúen las prácticas de abuso, entre ellas, el desmantelamiento de las redes internacionales de trata. Deben idearse medidas especiales para la

atención social, médica y psicológica de estas víctimas sobre la base de una cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales." (párr. 84)

16. En el proyecto de Plataforma de Acción que ha de adoptar la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/L.1) se incluye el objetivo estratégico D.3, "Adoptar medidas especiales tendientes a eliminar la trata de mujeres y a prestar asistencia a las mujeres víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres", que comprende las siguientes medidas, la mayoría de las cuales se aprobaron durante el 39º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su calidad de órgano preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer:

"Medidas que han de adoptarse

131. Medidas que han de adoptar 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 promuevan la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución [otros trabajos vinculados con el comercio sexual], 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 desmantelar las redes [nacionales e internacionales] de traficantes;

d) [Asignar recursos a la formulación de programas amplios encaminados a [rehabilitar 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."

17. La trata a través de las fronteras internacionales es por definición ilícita. La naturaleza misma de la condición de indocumentado hace que los migrantes ilegales sean vulnerables a diversas formas de explotación. Sin embargo, cabe preguntarse si la trata es lo mismo que la migración ilegal. Al parecer, ambos están relacionadas, pero son diferentes. La migración a través de las fronteras sin documentación no tiene por qué ser consecuencia de la

coerción o de la explotación. Al mismo tiempo, puede haber trata de personas con el consentimiento de éstas. Se podría hacer una distinción respecto de la finalidad del cruce de las fronteras y si la circulación se produce por conducto de otra persona. Con esta distinción, la trata de mujeres y niñas podría definirse desde el punto de vista "del fin último de forzar a mujeres y niñas a situaciones de opresión y explotación sexual o económica" y el hecho de que se haga "en beneficio de proxenetas, traficantes y bandas criminales organizadas" (resolución 49/166 de la Asamblea General).

18. El análisis de la forma en que se aborda la trata en recientes declaraciones internacionales, programas de acción y resoluciones indica que sigue existiendo algún grado de ambigüedad respecto de cómo se debería abordar la cuestión y, en lo que respecta a las dimensiones del problema, que adquieren un carácter cada vez más internacional, si los instrumentos internacionales vigentes son eficaces o si es necesario modificarlos.

III. ACTIVIDADES QUE REALIZAN LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA TRATA

19. La cuestión de la trata se aborda ahora en diversos foros intergubernamentales y en otros foros de las Naciones Unidas. Un examen de la forma en que se lleva a cabo indica tanto el potencial de las Naciones Unidas para abordar la cuestión como la necesidad de un mayor grado de coordinación.

20. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se ha preocupado periódicamente de la cuestión de la trata y la prostitución. Más recientemente, se ha planteado la cuestión en el contexto de la redacción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. En su 39º período de sesiones, la Comisión aprobó la resolución 39/6, como se indicó en el párrafo 12 supra.

21. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño son los dos tratados de derechos humanos en que se aborda expresamente la trata, como se indicó anteriormente. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al examinar los informes periódicos de los Estados partes en la Convención ha abordado la cuestión de la trata. En un análisis del artículo 6 de la Convención se observa que la mayoría de los Estados partes informan acerca de la promulgación de leyes por las que se prohíben y se castigan todas las formas de trata de mujeres y la explotación de la prostitución. El Comité se concentró en la situación jurídica, especialmente la prohibición, la tipificación del delito, el enjuiciamiento y el castigo en lo que se refiere a la prostituta, al cliente y a toda otra persona que se beneficie con la prostitución ajena. La mayoría de los Estados partes no están a favor de prohibir la prostitución sino más bien de adoptar medidas sociales para impedirla. Se ha concentrado la atención en la posición de las prostitutas, incluido el ejercicio de los derechos humanos, antes que en las medidas adoptadas para impedir la trata de mujeres.

22. El análisis, conjuntamente con otros datos, llevó al Comité a aprobar en 1992 la recomendación general 19 sobre la violencia contra la mujer[6]. En el

párrafo 14 de la recomendación general, relativa al artículo 6 de la Convención se señala que:

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

23. Aunque el Comité ha tratado de definir el alcance de la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de mujeres, no ha aclarado qué clase de informes se espera que presenten los Estados partes en lo que respecta a la aplicación del artículo 6.

24. El Comité de los Derechos del Niño, un órgano integrado por 10 expertos que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, aborda periódicamente la cuestión de la trata de niños, incluidas las niñas, durante el examen de los informes de los Estados partes, es decir, la explotación sexual, incluida la prostitución; el turismo sexual y la pornografía; el trabajo de menores, incluida la esclavitud y el trabajo forzado; y la adopción internacional.

25. En algunas de las observaciones finales sobre los informes de los Estados partes, que comenzó a examinar en 1992, el Comité señaló expresamente la necesidad de luchar contra la trata de niños. Así, en los países en que existen casos de maltrato, venta o trata de niños en relación con la adopción internacional, el Comité por lo general ha sugerido al gobierno que ratifique el Convenio de La Haya sobre la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional, de 1993 (véase el párrafo 41 <u>infra</u>). El Comité también ha expresado su inquietud respecto de informaciones sobre el trabajo forzado de niños, la explotación del trabajo de menores en los sectores agrícola y no estructurado y la trata de niños que se han señalado a su atención.

26. En el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1949, además de disponer que se proteja a todas las personas contra la trata y la explotación de la prostitución, prevé en su artículo 21 que los Estados partes:

> "... comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas las leyes y reglamentos que ya hubieren sido promulgados en sus Estados y, en lo sucesivo, comunicarán anualmente toda ley o reglamento que promulgaren respecto a las materias a que se refiere el presente Convenio, así como toda medida adoptada por ellos 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 ..."

27. Actualmente, 69 Estados son partes en el Convenio. La ratificación del Convenio, la adhesión a éste o la sucesión de éste han sido lentas, aunque sostenidas. Entre 1949 y 1960, 27 Estados, pasaron a ser partes; entre 1961 y 1970, 11 Estados; entre 1971 y 1980, 10 Estados y entre 1981 y 1990, 11 Estados. Desde 1990, otros 10 Estados han pasado a ser partes, aunque seis de éstos eran sucesores de Estados que previamente habían sido partes en el Convenio.

28. 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 examina los informes relativos a la aplicación del Convenio. El mandato del Grupo de Trabajo comprende un examen de los acontecimientos ocurridos en la esfera de la esclavitud, el examen de toda información sobre el tema procedente de fuentes dignas de crédito y la formulación de recomendaciones para la adopción de medidas correctivas (decisión 16 (LVI) del Consejo Económico y Social, de 17 de mayo de 1974). En su cuadragésimo sexto período de sesiones, celebrado en 1991, la Asamblea General estableció el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud (resolución 46/122 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1991). El Fondo tiene por fin prestar asistencia a los representantes de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las formas contemporáneas de la esclavitud para que participen en el Grupo de Trabajo. El Fondo también debe prestar asistencia, y ayuda humanitaria, jurídica y financiera a los particulares cuyos derechos humanos han sido gravemente violados como consecuencia de las formas contemporáneas de la esclavitud.

29. La propia Comisión de Derechos Humanos ha abordado recientemente la cuestión. En su resolución 1995/25, de 3 de marzo de 1995, titulada "Trata de mujeres y niñas", la Comisión instó a los gobiernos a hacer frente al problema de la trata de mujeres y niñas a proporcionar asistencia, apoyo, asesoramiento jurídico, protección, tratamiento y rehabilitación a las víctimas. Se recomendó que el problema se examinara en el contexto de la aplicación de todos los instrumentos internacionales pertinentes.

30. La Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer examinó la cuestión de la prostitución y la trata en su informe preliminar, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1994/45, de 4 de marzo de 1994. Describió la naturaleza del problema, que era la explotación económica, los riesgos en materia de salud y la falta de atención sanitaria, las malas condiciones de trabajo, la vulnerabilidad a la violencia y la falta de protección jurídica para las mujeres víctimas de la trata con fines de prostitución. La Relatora Especial observó que el aumento de la trata de mujeres a nivel internacional y la contratación de niñas cada vez más jóvenes "en muchas partes del mundo guarda relación, entre otras cosas, con el temor cada vez más grande del VIH/SIDA (y, por lo tanto, con la necesidad de contratar sangre no contaminada); con el aumento del turismo sexual ... y con la permanente tolerancia social de los imperativos de la sexualidad masculina ... Por lo general las mujeres víctimas de esta trata no son conscientes de lo que les espera ... el mayor porcentaje de las mujeres víctimas de esta forma de tráfico son vendidas en servidumbre por sus padres, maridos o novios, o son engañadas o coaccionadas". Estas prácticas prosperan pese a prohibiciones y reglamentaciones jurídicas debido en alguna

medida a la complicidad de la policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

31. La Relatora Especial recomendó que se exhortara a los Estados a adherirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sobre la base de sus conclusiones y el abundante material y documentación sobre la cuestión recibidos de diversas fuentes, la Relatora Especial tiene la intención de realizar una misión sobre el terreno en 1996 para estudiar la cuestión de la trata y la prostitución forzada de mujeres y niñas.

32. En lo que respecta a la aplicación del artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Relatora Especial sugirió que las medidas adoptadas para luchar contra la trata podían incluir la promulgación de leyes para perseguir a todos los implicados en las organizaciones explotadoras que rodean a la prostitución y la trata, incluidos los propietarios de burdeles, los alcahuetes y las líneas aéreas; la elevación a 18 años de la edad hasta la que se considera la violación como delito y la persecución activa de los clientes que lo perpetran y la creación de comisiones de investigación para indagar denuncias de abuso y complicidad por parte de agentes estatales.

33. La Relatora Especial destacó además la necesidad de supervisar las agencias de empleo y contratación, así como las agencias de publicidad y pornografía para reprimir el reclutamiento de muchachas para la prostitución. Si bien algunos grupos afirman que es preciso reglamentar la prostitución legalizada mediante leyes sanitarias y laborales como una forma de disminuir la trata, la prostitución forzada y los malos tratos conexos, la Relatora Especial observó que "la mayoría de las sociedades y culturas ... estiman que la condena moral y la tipificación como delito de toda actividad vinculada con la prostitución y la trata son el único medio disponible para erradicar la violencia contra la mujer en esta esfera".

34. En su informe presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/478, anexo), el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía destacó que la prostitución infantil era un enorme problema a nivel nacional e internacional. Informó que la INTERPOL había establecido un grupo de trabajo permanente sobre los delitos contra menores para mejorar la cooperación transnacional en la prevención de la explotación de niños y la lucha contra ésta. Además, examinó el grave problema de la prostitución infantil e informó sobre diversas actividades para crear mayor conciencia del problema a fin de combatir la trata de niños con fines de prostitución. El Relator Especial observó que algunos países habían prestado mayor atención en los últimos años al problema de la trata y la prostitución de niñas.

35. En el programa de prevención del delito y justicia penal, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y del Noveno Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente han examinado la cuestión de la trata pero no han abordado aspectos particulares por sexo. Un criterio es el examen de la trata de niñas y niños, que se refleja en la resolución 3/2 de la Comisión

relativa a la trata internacional de menores[7]. Este tema fue también una cuestión prioritaria en el Noveno Congreso, donde se había solicitado la cooperación internacional para el enjuiciamiento de la trata ilícita de niños (resolución 7).

36. Durante el cuarto período de sesiones de la Comisión, la atención se centró en la complicidad de las actividades criminales organizadas en la trata ilícita de menores. En el documento E/CN.15/1995/4 sobre la situación mundial en lo que respecta al tráfico internacional de menores, el Secretario General llegó a la conclusión de que el tráfico internacional de menores era un grave delito penal, básicamente cometido por organizaciones criminales con vínculos internacionales. La Comisión preparó un proyecto de resolución para el Consejo Económico y Social en el que pedía que el Secretario General recabara las opiniones de los Estados Miembros respecto de una convención internacional sobre la trata de niños.

37. En el mismo período de sesiones de la Comisión, en una nota de la Secretaría relativa a las medidas para luchar contra el tráfico de indocumentados también se destacaba que las mujeres eran un grupo especialmente vulnerable entre los migrantes ilegales víctimas de la trata (E/CN.15/1995/3, párrs. 9, 12 y 13). Esta cuestión también se ha planteado en el contexto de la trata organizada de migrantes ilegales. Por recomendación de la Comisión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1994/14, de 25 de julio de 1994. En su cuarto período de sesiones, la Comisión recomendó también que el Consejo aprobara el proyecto de resolución E/CN.15/1995/L.4, de 24 de julio de 1995, sobre las medidas de justicia penal para luchar contra el tráfico organizado de migrantes ilegales a través de las fronteras nacionales. En la resolución (1995/10), el Consejo decidió que el problema exigía un examen a nivel internacional y pidió que los Estados Miembros examinaran y reforzaran la legislación para luchar contra todos los aspectos de la trata y castigar a los traficantes.

38. Se examinaron los datos disponibles sobre la prostitución forzada y la trata para el documento Situación de la Mujer en el Mundo, 1995: Tendencias y estadísticas y se resumieron en la sección relativa a la violencia contra la mujer. Los datos, aunque limitados, indicaban que esos problemas eran generalizados en muchos países y que los gobiernos prestaban escasa atención al mejoramiento de las técnicas de cuantificación y de las fuentes de datos.

39. A nivel regional, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) ha incluido en su programa actividades relativas a la cuestión. Por ejemplo, en 1991, organizó un curso práctico sobre la creación de conciencia en la comunidad para la prevención de la prostitución (ST/ESCAP/1078).

IV. ACONTECIMIENTOS RELATIVOS A LA CUESTIÓN DE LA TRATA FUERA DE LAS NACIONES UNIDAS

40. Otros órganos intergubernamentales, especialmente en Europa, han prestado atención a la cuestión de la trata. El Consejo de Europa celebró un seminario en Estrasburgo en 1991 sobre medidas contra la trata de blancas y la prostitución forzada, que eran violaciones de los derechos humanos y la dignidad humana y una conferencia de trabajo en Amsterdam en julio de 1991 sobre la trata de mujeres. Asistieron a la Conferencia organizaciones no gubernamentales de

14 países europeos. Los participantes llegaron a la conclusión de que la diferencia cada vez mayor entre los países ricos y los países pobres aumentaba la vulnerabilidad de las mujeres procedentes de los países del tercer mundo a la trata y al abuso y que las estrategias debían tener por objetivo la emancipación de la mujer en lugar de suprimir y evitar el abuso y la violencia, puesto que los esfuerzos por evitar y suprimir con frecuencia tenían consecuencias negativas para las mujeres víctimas de la trata. Pidieron que se elaborara una nueva convención internacional contra la trata de personas que reemplazara al Convenio de 1949 (véase el párrafo 5), que se aplicaran medidas coordinadas entre los países europeos para proteger los derechos de las mujeres víctimas de la trata y al mismo tiempo enjuiciaran a los traficantes y que se prestara apoyo a los grupos y organizaciones nacionales para hacer cobrar mayor conciencia del problema y se elaboraran políticas de lucha contra la trata. Recomendaban la colaboración internacional para prestar apoyo a las organizaciones populares a fin de ofrecer educación y asistencia jurídica y social a las mujeres que consideraban la posibilidad de la migración y a las prostitutas migrantes. Los participantes tomaron nota de que los regímenes de aplicación de la ley, de gobierno, de salud y de justicia que hacían caso omiso de la situación de las mujeres y niñas víctimas de la trata, sancionaban las reclamaciones con la deportación, no enjuiciaba a los traficantes y no ofrecían a los migrantes ilegales la protección en igualdad de condiciones conforme a la ley de hecho hacían la trata más fácil y lucrativa y violaban los derechos humanos de la mujer. Las empresas, incluidos los hoteles, las empresas de espectáculos y las líneas aéreas que promovían y se beneficiaban del turismo sexual contribuían a la trata de mujeres y niñas.

41. En el Convenio de La Haya sobre la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional, de 1993, es un instrumento internacional que tiene por objetivo regular la adopción internacional mediante la cooperación internacional de manera que se puedan eliminar los casos de malos tratos, venta y trata vinculados con esta actividad. El tratado fue aprobado el 1º de mayo de 1993 y al 1º de septiembre del mismo año, cuatro Estados habían ratificado este instrumento internacional y 15 lo habían firmado.

42. El curso práctico internacional sobre la migración internacional y la trata de mujeres, celebrado en Tailandia en octubre de 1994, fue organizado por la Fundación para la Mujer, de Tailandia, el Centro de estudios sobre la mujer, Chiangmai, y el Centro sobre la mujer y la autonomía de la Universidad de Leiden en los Países Bajos. Fue un foro de organizaciones no gubernamentales procedentes de diversos países que examinaron las experiencias de las mujeres víctimas de la trata, los estudios realizados en tres países de origen y cuatro países de destino y las ponencias presentadas sobre el problema en una docena de países y regiones. Como un resultado del curso práctico, se formó la Alianza mundial contra la trata de mujeres. Posteriormente, la Alianza mundial presentó una exposición sobre la prostitución y la trata a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en febrero de 1995 en Ginebra.

43. El Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el Departamento de la legislación de organizaciones no gubernamentales, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Utrecht y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Limburgo organizaron una conferencia en Utrecht del 15 al 19 de noviembre de 1994 sobre la lucha contra la trata de personas. En sus conclusiones finales, la Conferencia sugirió que la Comisión de Derechos Humanos

estableciera un Relator Especial temático o un grupo de trabajo temático sobre la trata de personas. También sugirió que la Comisión examinara la utilidad del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, y, si procedía, considerara la posibilidad de reforzar su mandato[8].

44. La Coalición contra la trata de mujeres, que durante mucho tiempo se ha interesado en la cuestión, ha llevado a cabo diversas actividades. La Coalición, en colaboración con la UNESCO, reunió a un grupo de expertos para que elaborara una convención por la que se prohibiera en general la explotación sexual y se pidiera a los Estados que suprimieran la prostitución, el turismo sexual, el mercado de novias por correspondencia y la trata de mujeres.

V. CONCLUSIONES

45. El problema de la trata de mujeres a nivel internacional suscita cada vez más interés y se examina en diversos foros. El problema se ha abordado desde diversos puntos de vista, a saber, a) los derechos humanos, en particular como discriminación contra la mujer y violencia contra la mujer; b) la migración y su reglamentación; c) la prevención del delito y d) los servicios sociales. En la mayoría de los casos, los aspectos se han examinado separadamente y por lo menos cuatro órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social (la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión sobre la Población y el Desarrollo y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal) han indicado que tienen interés en legislar sobre el tema. Se aborda la cuestión en por lo menos dos tratados internacionales, el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1949 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, en la Convención sobre los Derechos del Niño se estipula que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para impedir la trata de niñas, en particular mediante medidas preventivas como la educación y la formación de grupos especiales de profesionales y la elaboración de políticas de rehabilitación.

46. Las medidas que se solicitan en la resolución 49/166 de la Asamblea General, entre ellas, la reunión y el intercambio de información sobre todos los aspectos de la trata de mujeres y niñas, los esfuerzos para hacer cobrar mayor conciencia al público acerca del problema, la aprobación de medidas para impedir la trata y establecer sanciones contra los traficantes y la prestación de apoyo, asesoramiento jurídico, protección, tratamiento y rehabilitación a las víctimas de la trata, suponen que resulta conveniente adoptar un criterio amplio al respecto.

47. Habida cuenta de los diversos mandatos que surgen de recientes conferencias internacionales, entre ellas, en fecha reciente, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, sería conveniente realizar una evaluación cabal de los medios más adecuados para adoptar un criterio amplio respecto de la cuestión, lo que podría incluir la elaboración de un informe global del Secretario General sobre las medidas para hacer frente a la trata internacional, incluidas las necesidades y la disponibilidad de información, la medida en que resultan adecuados los instrumentos internacionales vigentes y los medios para armonizar los diferentes criterios sobre los aspectos del problema, a nivel intergubernamental y entre secretarías.

Notas

[1] Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), cap. III, secc. I, párr. 18.

[2] Véase A/CONF.171/13, cap. I, resolución I, anexo.

[3] Véase A/CONF.166/9, cap. I, resolución I, anexo I.

[4] Ibíd., anexo II.

[5] Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 6 (E/1995/26), cap. I, secc. C.

[6] Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/47/38), cap. I.

[7] Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 11 (E/1994/31), cap. I.C.

[8] Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos, Combatting Traffic in Persons, Proceedings of the Conference on Traffic in Persons, Utrecht and Maastricht, 15 a 19 de noviembre de 1994, Special No. 17, Utrecht, 1995.