



Consejo Económico y Social

Distr.: General
29 de marzo de 2005

Original: inglés
Español

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

14º período de sesiones

Viena, 23 a 27 de mayo de 2005

Tema 6 del programa provisional*

Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional

Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas

Informe del Secretario General**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-2	2
II. Resultados de la encuesta	3-79	2
A. Ratificación y disposiciones legales	5-6	3
B. Investigación	7-23	4
C. Formación y seminarios	24-37	6
D. Prevención y sensibilización	38-41	8
E. Protección de los testigos y las víctimas	42-46	9
F. Mecanismos de coordinación	47-62	11
G. Cooperación internacional	63-64	13
H. Cooperación interinstitucional	65-74	14
I. Experiencia adquirida y nuevos desafíos	75-79	17
III. Observaciones finales	80-88	18

* E/CN.15/2005/1.

** La preparación del presente informe se retrasó debido a la necesidad de incluir numerosas respuestas de los Estados Miembros y de organizaciones internacionales y no gubernamentales.



I. Introducción

1. En su resolución 58/137, de 22 de diciembre de 2003, titulada "Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas", la Asamblea General, tras condenar la trata de personas como una forma contemporánea y abominable de la esclavitud y como un acto contrario a los derechos humanos universales, y convencida de la necesidad urgente de una cooperación internacional amplia y concertada entre todos los Estados Miembros, que adoptase un enfoque multidisciplinario, equilibrado y global, invitó a los Estados Miembros a proporcionar asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas y a prestarles ayuda con miras a su reinserción, a elaborar directrices para protegerlas y a establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; y pidió al Secretario General que informara a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones sobre la aplicación de la resolución.

2. De conformidad con esa petición, el 16 de septiembre de 2004 el Secretario General envió una nota verbal a los gobiernos invitándolos a proporcionar información a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) acerca de sus esfuerzos para aplicar dicha resolución. El presente informe contiene un análisis de las respuestas recibidas de los Estados y de las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, así como de otras organizaciones. (Más información sobre la trata de personas puede encontrarse en el informe del Secretario General sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (E/CN.15/2005/6) y en el examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" (E/CN.6/2005/2).

II. Resultados de la encuesta

3. Se recibieron repuestas de los Estados siguientes: Alemania, Argelia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, España, Filipinas, Finlandia, Japón, Letonia, Líbano, Lituania, Mauricio, México, Marruecos, Nigeria, Omán, Pakistán, República Árabe Siria, República de Corea, Serbia y Montenegro, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela. También se recibieron respuestas de de la Sociedad Americana de Criminología, la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, el Consejo Nacional de Organizaciones de Mujeres Alemanas y Pax Romana.

4. El presente informe se basa también en la información facilitada por las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales en el marco de las actividades de la Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas (JJE) acerca de las medidas adoptadas para evitar la trata de seres humanos. Se recibieron también en ese contexto respuestas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la

ONUDD, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones para la Mujer (UNIFEM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

A. Ratificación y disposiciones legales

5. En las respuestas se destacó la importancia 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 (resolución 55/25, anexo II, de la Asamblea General), en la formulación de una reacción mundial consolidada contra la trata de personas. Las respuestas recibidas de los Estados Miembros exponen las medidas adoptadas con miras a la ratificación o adhesión, y dan ejemplos de los esfuerzos ulteriores para traducir las obligaciones contraídas en el marco del Protocolo en la legislación y la práctica de cada país. Sin embargo, las disposiciones adoptadas para la penalización de los delitos tipificados en el Protocolo –la trata de personas en todas sus formas– y el cumplimiento de las demás obligaciones del Protocolo variaron considerablemente. De los Estados Miembros que informaron que ya habían ratificado el Protocolo,¹ no todos habían concluido el proceso de elaboración y aprobación de una legislación específica.² Otros Estados Miembros señalaron que el proceso de ratificación del Protocolo estaba en curso.³ Algunos Estados indicaron que, aunque todavía no habían ratificado el Protocolo, su ordenamiento jurídico interno contenía disposiciones relativas concretamente al delito de trata de personas o a una serie de infracciones que correspondían a los elementos de ese delito⁴.

6. Varios Estados informaron acerca de las penas impuestas a la trata de personas.⁵ Esas penas eran extremadamente variadas, ya que iban de una multa a 15 años de prisión con o sin decomiso de bienes. Ello muestra que la legislación de la mayor parte, aunque no de todos los que respondieron, recogía las disposiciones del Protocolo de considerar la trata de personas como un delito grave acreedor de las penas correspondientes. En numerosas jurisdicciones, el código penal contenía disposiciones que establecían formas agravadas del delito de trata de personas. Generalmente, eran casos en que la infracción se cometía contra un menor, con límites de edad que oscilaban entre menos de 19 años y menos de 16 años. Además, varios Estados mencionaron otros tipos de delitos que normalmente darían motivo a un enjuiciamiento junto con los casos de trata de personas.⁶ En sus respuestas, numerosos Estados insistieron en que ciertas medidas legislativas eran parte integrante de un marco más amplio de prevención, supresión y de apoyo a las víctimas.

B. Investigación

7. Las respuestas de los Estados Miembros reflejan una conciencia creciente de la gravedad de la trata de personas tanto entre el público en general como en los organismos estatales encargados de combatir el delito. Si bien en las respuestas se entregó sólo una información general limitada sobre la situación de la trata en el país en cuestión y la cooperación en curso con otros países en la investigación de los aspectos transnacionales de los delitos de trata,⁷ hubo claros indicios de que el número de investigaciones iba en aumento, incluso acerca de la posible participación de grupos criminales organizados y que, con más frecuencia que en el pasado, tales investigaciones se traducían en la condena de los culpables.

8. En un esfuerzo por responder mejor los desafíos concretos que plantea la trata de personas y limitar las repercusiones de la delincuencia transnacional organizada, diversos Estados habían introducido técnicas y medidas especiales de investigación o estaban estudiando la posibilidad de hacerlo. Australia, Bélgica y Croacia informaron de que se habían programado procedimientos especiales de investigación para los casos de trata de personas. En Australia, entre las medidas concretas encaminadas a luchar contra la trata, cabía mencionar medidas legislativas para permitir la interceptación de las telecomunicaciones en la investigación de los delitos de trata. En lo que respecta a Bélgica, se estaba prestando especial atención a las técnicas de investigación existentes y a la posibilidad de embargar los bienes y activos financieros gracias a los procedimientos en vigor de incautación y decomiso. Dinamarca informó de que en la enmiendas de su legislación se había previsto una disposición que mejoraba las posibilidades de investigación, y establecía la interceptación de las comunicaciones y una ampliación de los mecanismos de decomiso.

9. Diversos Estados habían reaccionado ante los crecientes desafíos en materia de cumplimiento de la ley que plantea la trata de personas estableciendo unidades de policía especiales responsables de los casos de ese tipo de trata. En Australia, se había creado un nuevo equipo móvil de 23 personas de la Policía Federal, el Equipo encargado de la Explotación Sexual Transnacional, para investigar los casos de trata y servidumbre sexual. En Azerbaiyán se había constituido también una Unidad Policial Especial para que se ocupara de los casos de trata. En Bosnia y Herzegovina se habían instalado 19 centros de coordinación de la policía responsables de combatir la trata, para establecer un vínculo entre las comisarías en el terreno, el Ministerio Cantonal del Interior, los centros de seguridad pública y el Coordinador del Estado. Dinamarca había creado un dispositivo en el marco del cual los distritos policiales facilitaban información al Comisionado Nacional sobre la Trata de Mujeres. En Ucrania se habían establecido también unidades policiales especiales encargadas de los casos de trata.

10. La entrega de datos o cálculos precisos sobre la magnitud de la trata de personas seguía siendo una ardua tarea para muchos países. Ello se debía en parte al hecho de que el delito de trata de personas aún no figuraba en el Código Penal y a que, por consiguiente, se daban a conocer sólo algunos elementos de trata previstos en otras figuras delictivas, a que la codificación aún no había avanzado o a la circunstancia de que las disposiciones eran recientes, por lo que aún no se disponía de las cifras necesarias para las estadísticas de criminalidad. Fue así como ciertos

Estados comunicaron que sus estadísticas de criminalidad no comprendían algunas o todas las formas de trata de personas⁸.

11. Australia informó de que estaba empeñada en poner término a la trata de seres humanos, que se había procedido a 10 detenciones desde el anuncio en 2003 de una amplia gama de medidas y que tres procesos federales estaban en tramitación.

12. En la respuesta de Bosnia y Herzegovina se dio cuenta de la instrucción satisfactoria de procedimientos criminales por trata de personas.

13. Letonia informó de que desde el año 2000 hasta noviembre de 2004 se habían investigado 60 casos criminales relacionados con el envío de personas a otros países con fines de explotación sexual, lo que constituía un delito ligado a la trata de personas con arreglo a la legislación penal del país.

14. Según los datos del Departamento de Policía dependiente del Ministerio del Interior de Lituania, en 1999-2002 se habían iniciado 42 investigaciones relacionadas con la trata de personas. Sesenta y dos personas habían sido procesadas y se había reconocido como víctimas a 53 mujeres. Se habían remitido a los tribunales diez casos y ocho delincuentes habían sido condenados. En 2003, se habían iniciado 15 investigaciones prejudiciales por trata de personas, y se había identificado como sospechosas a 24 personas. Se había remitido seis casos criminales al tribunal competente: se habían dictado sentencias condenatorias en cuatro procesos y siete personas habían sido condenadas.

15. Pakistán entregó una reseña detallada de los resultados de las campañas organizadas en 2002, 2003 y 2004 en contra de los traficantes de seres humanos en el marco de la Ordenanza sobre la Prevención y Control de la Trata de Seres Humanos. En 2002, se habían registrado 363 casos de trata, se encontraba en curso la investigación de 295 y 61 casos se habían sometido a los tribunales. Ese mismo año habían sido detenidas 353 personas y 6 condenadas. En virtud de la misma Ordenanza, en 2003-2004 se habían registrado 668 casos y 644 acusados habían sido detenidos, 368 procesos estaban pendientes y 300 se habían concluido. En ese mismo lapso, 15 personas habían sido condenadas y 10 absueltas.

16. En Filipinas el Departamento de Justicia informó de que se habían denunciado dos casos relacionados con la trata de personas. En uno de ellos se estaba instruyendo proceso y en el otro estaba en curso una investigación preliminar.

17. Según lo informado por Serbia y Montenegro, 60 mujeres que trabajaban en 2002 en la hostelería en la República de Serbia habían sido víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. En 2003, a raíz de entrevistas detalladas con mujeres de Europa Oriental contratadas en la hostelería, se había descubierto que 43 del número total de mujeres extranjeras habían sido víctimas de la trata.

18. Eslovaquia informó de que en los casos de trata de personas investigados en 2004 había existido explotación sexual de las víctimas.

19. Eslovenia comunicó que en 2003 la policía había registrado 21 casos relacionados con la trata de personas.

20. Turquía informó de que a raíz de la adopción de diversas medidas legales y administrativas contra la trata de personas, se habían iniciado seis procesos con arreglo a las disposiciones sobre trata de personas del Código Penal turco. Un total 17 personas acusadas y de 14 víctimas habían comparecido en esos procesos, dos

de los cuales habían concluido ya con una absolución. Se estaban practicando investigaciones respecto de 40 establecimientos del sector del espectáculo. Turquía informó también concretamente acerca del enjuiciamiento de los autores de la trata. En noviembre de 2004, 11 personas habían sido detenidas y 9 puestas a disposición de un tribunal. Una investigación instruida contra tres funcionarios policiales había acarreado la inculpación, la condena y la destitución de dos de ellos. En el primer semestre de 2004, 20 procesos relacionados con la trata de personas se habían concluido ante la justicia criminal. Unos 49 sospechosos habían sido acusados, 9 de los cuales habían sido encarcelados o habían tenido que pagar una multa, y 40 víctimas habían sido identificadas.

21. Ucrania informó de que entre marzo de 1998, momento en que se había introducido una disposición sobre la trata de personas en el Código Penal, y julio de 2004, un total de 785 delitos habían sido objeto de investigación. Desde la promulgación de la nueva disposición, el número de investigaciones había aumentado ininterrumpidamente: 1998 - 2 casos; 1999 -11 casos; 2000 - 42 casos; 2001 - 90 casos; 2002 - 169 casos; 2003 - 289 casos; primer trimestre de 2004 - 182 casos. De 200 sospechosos, 99 habían sido inculcados de trata. En 94 casos, se había informado de la participación de grupos criminales organizados. Quince grupos criminales organizados implicados en la trata de personas habían sido disueltos. Unas 377 víctimas de la trata, de las cuales 40 eran menores, se habían identificado en el extranjero y habían sido devueltas a Ucrania. Se habían concluido investigaciones prejudiciales en 65 casos, 59 casos se habían remitido a los tribunales, y 6 casos se habían cerrado. A partir de las cifras preliminares para 2004, cabía prever nuevamente un fuerte aumento de las investigaciones.

22. En Uzbekistán, entre 2001 y 2003, se habían investigado más de 60 casos en los que existía reclutamiento y transporte al extranjero de nacionales de ese país con fines de explotación sexual o de otro tipo. Se había descubierto en tales casos que más de 100 personas habían participado en la comisión de delitos de esa índole.

23. Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Suiza y Ucrania habían emprendido acciones concretas con miras al control fronterizo, incluida la cooperación con los países vecinos. Algunos países, como Pakistán, mencionaron también los esfuerzos encaminados a mejorar los documentos de identificación y otras medidas relacionadas con el control de pasaportes y la inmigración.

C. Formación y seminarios

24. Más de la mitad de los Estados que respondieron insistieron en que la formación era un elemento clave para combatir la trata de personas. Era necesario que las nuevas disposiciones legales promulgadas en consonancia con las obligaciones internacionales se tradujeran en realizaciones prácticas. Ello significaba aumentar la base de conocimientos de los profesionales de todos los organismos que debían ocuparse del problema de la trata, como la policía, los funcionarios responsables del control fronterizo, el poder judicial y los trabajadores sociales y del sector de la salud. Los países informaron acerca de la preparación de planes de estudio, materiales de formación, así como respecto de las actividades de capacitación y los seminarios ya realizados y en curso de ejecución. Los esfuerzos

de formación iban dirigidos esencialmente a determinados grupos profesionales y se centraban en las características específicas de la trata de personas. En la mayoría de las respuestas se señaló que se había ofrecido una capacitación concreta, con arreglo a un modelo general para todos los funcionarios de la policía, pero que a la vez comprendía un tipo de preparación dirigida en particular a las unidades especializadas. En dicha formación solían participar también otros departamentos y miembros de la sociedad civil. Se informó de que la capacitación y los seminarios constituían fundamentalmente actividades especiales y no de carácter regular.

25. Las actividades de formación se ocupaban cada vez más de los aspectos internacionales de la trata de personas y con frecuencia habían contado con la participación de cursillistas de diversos países, ya que su objetivo era la cooperación regional y la cooperación entre países de origen y de destino. Un resultado beneficioso muy importante había sido un aumento notable del intercambio de información y de la cooperación práctica en la investigación de los casos de trata. La capacitación internacional se había llevado a cabo a menudo en colaboración con las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales. Además, la formación y los seminarios habían apoyado los esfuerzos encaminados a dar una respuesta más amplia ante la trata de personas. Varios países informaron sobre la realización de distintos tipos de cursillos de capacitación organizados para grupos mixtos, en los que habían participado funcionarios policiales, funcionarios de la policía fronteriza, trabajadores sociales de centros de bienestar social y otras personas que trabajaban en equipos de expertos, junto con miembros de las organizaciones no gubernamentales, dirigentes comunitarios y juveniles y otros representantes de la sociedad civil.

26. Austria informó de que en 2003 se había celebrado un seminario para jueces y fiscales sobre el tema de la trata de seres humanos, en el que representantes de organizaciones no gubernamentales, de los organismos responsables de hacer cumplir la ley y de los medios de comunicación habían intercambiado experiencias y analizado las necesidades especiales de las víctimas y las estrategias de apoyo. Otro seminario sobre el problema se había llevado a cabo en enero de 2005.

27. En Bosnia y Herzegovina los seminarios organizados para funcionarios policiales, jueces y fiscales en 2003 se habían traducido en la elaboración de un proyecto de manual de formación, que se utilizaría para una mayor difusión de la educación y un aumento de la competencia de esos grupos.

28. Croacia informó de que se habían organizado algunos cursos de formación para funcionarios policiales, responsables de la policía fronteriza, trabajadores sociales y miembros de las organizaciones no gubernamentales.

29. En el marco de una campaña más amplia de información iniciada en 2002, Finlandia había organizado tres seminarios regionales dirigidos a profesionales del servicio social y de la salud, guardias fronterizos, funcionarios de aduanas, de la policía, fiscales y demás personal que cumple funciones prácticas en la justicia penal y representantes de las organizaciones no gubernamentales.

30. La Oficina de la Policía Criminal Federal de Alemania había dirigido regularmente seminarios de formación específica sobre la trata de seres humanos para especialistas del departamento de policía, impartiendo orientación sobre las exigencias que deben respetarse frente a los casos de víctimas traumatizadas por la trata. Funcionarios policiales de otros países habían participado en los seminarios de

formación y también se había prestado asistencia a los esfuerzos de capacitación sobre los medios de hacer cumplir la ley en terceros países, tales como Belarús, Lituania y la Federación de Rusia, así como formación respecto de la labor policial para combatir el tráfico de mujeres procedentes de América Central. El principal resultado de las diversas medidas de capacitación había sido un aumento significativo de la circulación de la información, cualitativa como cuantitativamente. La Academia Judicial de Alemania había empezado a ofrecer cursos a los jueces y representantes del ministerio público sobre los procedimientos de cooperación internacional acerca de aspectos relativos a la prevención de la criminalidad.

31. Letonia informó de que funcionarios policiales con una formación especializada se ocupaban de las víctimas y los testigos de la trata. En cooperación con las organizaciones no gubernamentales, se crearía otro tipo de capacitación en cuanto a los servicios de apoyo a las víctimas. Entre las actividades programadas cabía señalar la instauración de un sistema de formación para funcionarios de las instituciones judiciales, los establecimientos de educación y para los trabajadores sociales.

32. Lituania informó acerca de la organización de cursillos para funcionarios responsables de hacer cumplir la ley que se ocupaban directamente de las víctimas de la trata de personas.

33. Mauricio señaló que se habían efectuado sesiones de formación sobre problemas relacionados con la trata de seres humanos destinadas a futuros formadores así como a los dirigentes comunitarios y juveniles.

34. Pakistán informó respecto de los nuevos programas de capacitación basados en técnicas modernas que se habían organizado para mejorar y fortalecer la preparación profesional de los funcionarios policiales.

35. Eslovaquia dio cuenta de la elaboración de planes de estudio por las instituciones de formación de la policía, como la Academia de Policía, inclusive de capacitación psicológica para hacer frente a las necesidades de las víctimas de la trata y para sensibilizar a las fuerzas policiales. Una mejor educación y preparación de los funcionarios policiales se había logrado gracias a cursillos de formación, seminarios y talleres, incluso en el plano internacional.

36. En Tailandia se habían llevado a cabo sesiones de formación para altos funcionarios y también para grupos profesionales como la policía, los trabajadores sociales y el personal médico.

37. Turquía informó de que la Academia Internacional Turca había organizado seminarios contra las drogas y la criminalidad organizada. En los programas de estudio de la Academia de Policía del país figuraba también la trata de personas.

D. Prevención y sensibilización

38. Uzbekistán comunicó que funcionarios encargados de hacer cumplir la ley habían participado en diversas conferencias y varios seminarios de formación locales e internacionales realizados a menudo en cooperación con organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones. Cabía

mencionar como ejemplos la capacitación en materia de investigación y prevención prestada por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y un seminario internacional sobre protección judicial para las víctimas de la trata realizado en el marco de un proyecto con la OIM.

39. La sensibilización y las campañas de información fueron las principales actividades organizadas por los Estados en el ámbito de la prevención. Las mencionaron muchos de los Estados que respondieron y que describieron las actividades llevadas a cabo en esa esfera.⁹ En numerosas respuestas se estimó que tales campañas constituían el elemento clave de una estrategia nacional amplia. Las campañas se efectuaron a menudo en cooperación con organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales o regionales a fin de provocar una sensibilización en general o acerca de determinados grupos vulnerables a los que se referían. Esas campañas tenían una finalidad educativa así como preventiva. Tales esfuerzos comprendieron campañas de prensa (televisión, radio y prensa escrita), pero también iniciativas de propaganda e información en la base, a menudo llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil. Las campañas se dirigieron fundamentalmente hacia los grupos en situación de riesgo en sus países de origen. En tiempos más recientes, las campañas encaminadas a reducir la demanda de los servicios prestados por las víctimas de la trata habían empezado a atraer una atención cada vez mayor.

40. Algunos países, como Austria, Bélgica y Alemania, indicaron que habían organizado o apoyado la sensibilización en los países de origen. Ciertos países, como Austria, habían llevado a cabo campañas a través de sus embajadas y consulados.

41. Suecia aludió a una campaña conjunta con los países nórdicos y bálticos como una contribución a los esfuerzos internacionales para atajar la trata de seres humanos. El objetivo global de la campaña sueca era aumentar la sensibilización y el conocimiento acerca de la prostitución y la trata mundial de seres humanos mediante la entrega de información sobre el tema a los gobiernos y demás autoridades públicas, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y el público, y fomentar la educación y la formación al respecto.

E. Protección de los testigos y las víctimas

42. Otro tema recurrente fundamental en las respuestas recibidas era la importancia de proteger plenamente a las víctimas y de evitar que esas víctimas de la trata lo fuesen doblemente en virtud de investigaciones y procedimientos criminales. Reducir al mínimo la posibilidad de que las víctimas estuvieran expuestas a encuentros perjudiciales y brindarles oportunidades de obtener un apoyo debidamente coordinado (servicios de ayuda integrada) constituían estrategias aplicadas por varios de los Estados que respondieron. Diversos Estados Miembros hicieron presente que su legislación comprendía leyes para la protección de los testigos y/o para la protección de las víctimas de la trata.¹⁰ Esas leyes contenían disposiciones como las relativas al anonimato de las víctimas y los testigos, la posibilidad de entrevistas por enlace vídeo u otras medidas de protección similares en los procedimientos criminales, a saber la asistencia letrada gratuita para las víctimas y alojamiento seguro para éstas y para los testigos. Algunos Estados habían

establecido unidades especiales de coordinación para que se ocuparan de los problemas enfrentados por las víctimas de la trata. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Sociales de Dinamarca había designado un relator a fin de que determinara las necesidades de dichas personas. Ese país había establecido también un sistema especial de remisión a determinados servicios, que implicaba la organización de una cooperación multiprofesional. Serbia había creado un organismo central de coordinación para ayudar a las víctimas de la trata de seres humanos, orientándolas hacia los tipos apropiados de asistencia.

43. Diversos Estados Miembros destacaron la importancia de ofrecer una amplia gama de ayudas a las víctimas de la trata, como alojamiento seguro en albergues y centros de acogida o asistencia médica y psicológica. Era necesario que esa asistencia se ajustara las necesidades y traumas concretos de esas personas, fuesen éstas niños, víctimas de explotación sexual u otras. Numerosos Estados Miembros señalaron que la ayuda a las víctimas relacionada con la salud, el apoyo psicológico o la orientación adecuada procedía de redes de organizaciones no gubernamentales. Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Filipinas, la República de Corea, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela mencionaron refugios especiales, centros de acogida y centros de consulta, como elementos de la ayuda brindada a las víctimas de la trata. Otro tipo de ayuda, que iba de la asistencia letrada al apoyo psicológico, se había prestado a esas víctimas, según las informaciones facilitadas por Alemania, Australia, Austria, Azerbaiyán, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Lituania, la República de Corea, Suecia, Turquía y Venezuela.

44. Entre las medidas adoptadas para proteger a las víctimas, cabe mencionar el otorgamiento de visados y permisos de residencia temporales o permanentes. Si bien en la mayor parte de los Estados la concesión de un visado temporal dependía de la disposición de la víctima a cooperar con el procedimiento judicial, algunos Estados otorgaron visados independientemente de la decisión de la víctima. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Serbia y Montenegro y Suecia indicaron que las víctimas de la trata podían aspirar a un visado temporal. Austria precisó que los permisos de permanencia por razones humanitarias se expedían incluso cuando las víctimas no deseaban cooperar. En Serbia y Montenegro se expidieron permisos de residencia temporal a las víctimas de la trata por un plazo de tres meses prorrogable hasta seis meses si la víctima cooperaba. En Alemania y Bélgica era posible conceder permisos de trabajo conjuntamente con visados temporales a las víctimas dispuestas a colaborar.

45. En varias respuestas se hizo hincapié en la importancia de prestar apoyo a las víctimas de la trata tanto con miras a su repatriación como al regreso a su país de origen o de residencia. Era particularmente importante evitar que las víctimas volvieran a caer en esa situación. Alemania, Australia, Dinamarca, la República de Corea, Turquía y Ucrania mencionaron la ayuda encaminada a la repatriación y la rehabilitación de las víctimas de la trata. En Dinamarca, las víctimas amenazadas en su país de origen podían obtener asilo. Dinamarca había elaborado también un programa modelo a fin de preparar para el retorno a las mujeres víctimas de la trata que vivían en ese país. Filipinas había redactado un Manual de Operaciones para la Recuperación, la Rehabilitación y la Reinserción de los Sobrevivientes de la Trata.

46. Dinamarca informó acerca de la instalación de una línea directa para las víctimas de la trata, pero también para los posibles clientes de las prostitutas, que

podían identificar a las víctimas de la trata y querer ayudarlas a encontrar una salida a esa situación. También se había dado información al público en general sobre las posibilidades de apoyo, así como los derechos y la reglamentación acerca del problema.

F. Mecanismos de coordinación

47. La coordinación de una amplia gama de medidas necesarias para combatir la trata de personas a través de un mecanismo nacional fue definida como un elemento clave y la mayoría de las respuestas de los Estados indicaron que se había establecido semejante mecanismo. En la mayor parte de los países que respondieron, el papel de tales mecanismos de coordinación, y de los distintos ministerios y demás departamentos, se definieron en un documento que consagraba una estrategia nacional, a menudo acompañada de un plan de acción. Esos documentos normalmente enunciaban las disposiciones acerca del marco jurídico, la protección de las víctimas, la formación, la cooperación interna e internacional, y la coordinación entre tales organismos y respecto de terceros, incluidas las organizaciones no gubernamentales.¹¹ La mayoría de los Estados mencionaron la creación de unidades especiales para combatir la trata de personas con objeto de coordinar todas las iniciativas relacionadas con el problema. En algunas respuestas se comunicó que se habían elaborado planes nacionales orientados concretamente a la protección de los niños y/o adolescentes¹².

48. En Azerbaiyán se había designado un Coordinador Nacional encargado de organizar las actividades previstas en el Plan Nacional de Acción.

49. Bélgica informó de la creación por real decreto del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior de una Unidad Interdepartamental de Coordinación para Combatir la Trata de Seres Humanos, responsable de la dirección de una política integrada entre los diversos departamentos que participan en el intercambio de información y promueven ese intercambio.

50. En Bosnia y Herzegovina, la Oficina del Coordinador Estatal contra la Trata y la Migración Ilegal coordinó la aplicación del Plan Nacional de Acción. Se había creado una Fuerza Especial contra la Trata integrada por representantes de la Oficina del Fiscal, el Servicio Estatal de Fronteras, el Organismo Estatal de Información y Protección, el Ministerio de Asuntos Interiores, inspectores de la administración fiscal y la Policía Financiera. Su finalidad era establecer y mejorar la cooperación y la coordinación de actividades a un nivel lo más alto posible.

51. Croacia había creado el Comité Nacional de Control de la Trata de Seres Humanos, encabezado por el Viceprimer Ministro encargado de las actividades sociales y los derechos humanos.

52. Dinamarca había constituido un grupo de trabajo interministerial sobre la violencia doméstica y la trata de seres humanos con representantes de los ministerios de Justicia, Integración, Interior y Salud, así como de Asuntos Sociales e Igualdad entre los Géneros.

53. En cooperación con los estados, el Gobierno Federal de Alemania había establecido un Grupo de Trabajo sobre la Trata de Mujeres, integrado por 14 autoridades públicas y otras, para coordinar las medidas adoptadas por ellas.

54. Nigeria había creado el Organismo Nacional de Prohibición de la Trata de Personas y Otros Aspectos Conexos, responsable de adoptar medidas dirigidas a la erradicación de la trata de personas; coordinar y aplicar toda la legislación correspondiente; colaborar con otros organismos a fin de aplicar medidas que asegurasen la eliminación de las causas profundas de la trata de personas, con miras a la erradicación de ésta; y fortalecer y mejorar los medios jurídicos efectivos para la cooperación internacional en lo tocante a esos asuntos criminales.

55. Filipinas informó de que un Consejo Interinstitucional contra la Trata estaba funcionando plenamente y que el Departamento de Justicia había creado un Equipo Nacional de Tareas para la Trata de Personas integrado por fiscales especiales. Un Equipo de Tareas Mixto estaría pronto en funciones en los aeropuertos locales, puertos y terminales de transporte terrestre para lograr una coordinación efectiva entre los organismos encargados de la interceptación, la detención y el enjuiciamiento de los tratantes.

56. Serbia y Montenegro informaron de la existencia de mecanismos de coordinación independientes. Tanto Serbia como Montenegro habían designado un Coordinador Nacional y establecido un equipo nacional para combatir la trata de seres humanos. En Serbia el equipo estaba compuesto por representantes de todos los organismos gubernamentales competentes (departamentos de Asuntos Exteriores y del Interior, de Justicia, Bienestar, y Educación), de organizaciones internacionales (la OSCE, el UNICEF y la OIM) y organizaciones no gubernamentales extranjeras y nacionales. En Montenegro se había constituido un Comité de Proyectos para combatir la trata de seres humanos, integrado por los coordinadores nacionales de la lucha contra esa trata y de las relaciones entre los géneros, representantes gubernamentales, representantes de organizaciones internacionales (la OSCE, la OIM, el UNICEF y el Consejo de Europa) y dos organizaciones no gubernamentales (Save the Children y la Catholic Migration Commission).

57. En Eslovenia, en 2002 se había constituido un Grupo de Trabajo Interministerial. Sus miembros eran representantes de diversos ministerios competentes, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales intergubernamentales. El Coordinador Nacional, designado por el Gobierno, dirigía el grupo.

58. En 2002 Suiza había creado el Servicio de Coordinación contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes. El Servicio formaba parte de la Oficina de la Policía Federal y había constituido las estructuras y las redes necesarias para garantizar la eficiencia de la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y la prevención de una y otro.

59. En Tailandia se había establecido un Subcomité para Combatir la Trata de Niños y Mujeres. Comprendía expertos, representantes de departamentos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, así como representantes de las organizaciones internacionales. Era responsable de la coordinación en el país de las acciones relacionadas con la trata.

60. En Turquía el Ministerio de Asuntos Exteriores se encargaba de la coordinación en el país de las cuestiones relacionadas con la trata de seres humanos. El Ministerio encabezó el Equipo Nacional de Tareas para Combatir la Trata de Seres Humanos, que estaba integrado por expertos de la Presidencia de los Derechos

Humanos de la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Asuntos Internos, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General sobre la Condición y los Problemas de la Mujer.

61. El Consejo de Coordinación Interdepartamental para combatir la trata de seres humanos dependiente del Gabinete de Ministros de Ucrania apuntaba a racionalizar y coordinar los esfuerzos de las autoridades públicas y las organizaciones no gubernamentales. Se habían creado comisiones regionales permanentes en todas las regiones del país responsables de la coordinación y el intercambio de información en relación con la trata de seres humanos y de facilitar información, absolver consultas y prestar asistencia letrada a los nacionales que viajaban al extranjero.

62. Una Comisión Interinstitucional de Prevención de la Trata y la Explotación de Personas se había constituido en Uzbekistán. Sus miembros procedían de diversos ministerios y organismos competentes.

G. Cooperación internacional

63. Las respuestas demostraron claramente los considerables esfuerzos realizados por los Gobiernos para estrechar la cooperación internacional contra la trata de personas. Dichos esfuerzos comprendían medidas para establecer y perfeccionar los mecanismos de cooperación en los planos bilateral, regional e internacional de conformidad con las obligaciones dimanantes de los tratados. La función desempeñada por las organizaciones internacionales y regionales se consideró esencial para dar mayor impulso a ese proceso. Se estimó que la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y otros órganos creados por los tratados eran mecanismos importantes para formular un enfoque internacional compatible.

64. Los Estados en su mayoría informaron de que habían adoptado una serie de iniciativas para incrementar la cooperación con los países vecinos, y también con los principales países de origen de las víctimas descubiertas en su territorio, y que se habían ocupado de los numerosos y diversos problemas planteados, a saber la prevención, la cooperación policial y en el plano jurídico, así como el apoyo a las víctimas y su reinserción. Ello se realizó a menudo en el marco de los instrumentos internacionales, a través de instrumentos regionales -algunos de los cuales se están elaborando actualmente-, acuerdos bilaterales, memorandos de entendimiento y también en el contexto de las actividades de las organizaciones internacionales y regionales.¹³ En ese plano, los Estados que respondieron mencionaron diversos instrumentos internacionales que habían servido de base a algunas de las medidas adoptadas para combatir la trata y proteger a las víctimas con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II) y su Protocolo contra la trata de personas. Se refirieron a otros instrumentos internacionales, como el Convenio Internacional para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921, el Convenio Internacional para la represión de la trata de blancas de 1910, el Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena,¹⁴ la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁵ y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la

pornografía (resolución 54/263, anexo II), el Convenio Relativo a la abolición del trabajo forzoso,¹⁶ el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo),¹⁷ el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁸ y sus Protocolos, y la decisión marco 2004/68/JAI del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil ¹⁹.

H. Cooperación interinstitucional

65. En 2004 los jefes de las entidades de las Naciones Unidas tomaron una importante iniciativa en el sentido de adoptar un enfoque consolidado respecto de la trata de personas. En su análisis de una respuesta aplicada por todo el sistema para combatir la criminalidad organizada transnacional, el JJE formuló una serie de recomendaciones en relación con el problema de la trata de personas.²⁰ Las entidades competentes de las Naciones Unidas designaron centros de coordinación responsables del seguimiento de las recomendaciones de la Junta y de informar acerca de las medidas adoptadas, en particular las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la trata de personas.²¹ Sus respuestas y las actualizaciones correspondientes, así como las respuestas de algunas otras entidades de las Naciones Unidas, se recogen a continuación.

66. En febrero de 2005 el proceso de consulta de la JJE se centró en las propuestas encaminadas a establecer un mecanismo de coordinación de las Naciones Unidas frente a la criminalidad organizada transnacional.²² Más concretamente, y en vista de los desafíos específicos existentes en ese ámbito, así como del número de problemas suscitados y de organismos participantes, se propuso la creación de un mecanismo interinstitucional formal relacionado con la trata de personas y el tráfico de migrantes. Quedó establecido que el mecanismo debería incluir organismos exteriores al sistema de las Naciones Unidas, como la OIM. Su finalidad sería fortalecer la coordinación internacional para combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes y la colaboración en apoyo de la aplicación de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales conexos, a fin de evitar duplicaciones indebidas y velar por una utilización eficaz y adecuada de los recursos existentes. Además, la JJE recomendó una acción concreta dentro de todo el sistema para combatir el tráfico de personas, y en particular:

- a) Fortalecer los mecanismos existentes de acopio y análisis de datos;
- b) Mejorar la coordinación interinstitucional, la coordinación de la asistencia técnica y alentar las iniciativas relativas a proyectos conjuntos;
- c) Establecer una coordinación a nivel del terreno;
- d) Estudiar la posibilidad de organizar una aplicación en todo el sistema de los instrumentos internacionales;
- e) Organizar actividades conjuntas de formación, establecer un sistema de remisión para mejorar los cuidados prestados a las víctimas y realizar esfuerzos para formular estrategias concertadas de prevención y sensibilización.

67. La ONUDD, como guardián de la Convención contra la Criminalidad Organizada y el Protocolo contra la trata de personas, debería desempeñar un papel decisivo en la aplicación de las recomendaciones en el marco del mecanismo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la trata de personas. La Oficina tendría que actuar como coordinadora/centro de intercambio de información sobre las actividades del sistema de las Naciones Unidas en relación con la criminalidad organizada transnacional, incluida la trata de personas. La información proporcionada a la JJE por las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se centró en los cinco aspectos siguientes:²³ mandatos; actividades; deficiencias; mecanismos de coordinación y proyectos conjuntos; e investigación y evaluaciones. En sus respuestas, las organizaciones explicaron cómo las medidas para combatir la trata se ajustaban a los términos de sus respectivos mandatos, directa o indirectamente.

68. Una mayoría de organizaciones dedicadas a actividades para combatir la trata de personas optaron por tres categorías: respuestas relativas la justicia penal,²⁴ la protección y la asistencia a las víctimas²⁵ y la prevención.²⁶ Si bien la gama de actividades y la asistencia ofrecida eran bastante impresionantes, varias organizaciones insistieron en las limitaciones de los recursos humanos y financieros frente a la extrema gravedad del problema mundial y de la creciente demanda de asistencia²⁷.

69. En el plano de las respuestas relativas a la justicia criminal, la ONUDD informó acerca de la promoción de la ratificación y la aplicación de la Convención contra la Criminalidad Organizada y sus Protocolos, incluido el Protocolo contra la trata de personas, y sobre la asistencia técnica prestada con miras a aumentar la capacidad de hacer cumplir la ley y de los sistemas de justicia penal de combatir la trata de personas. Varias otras organizaciones informaron acerca de la labor similar que habían llevado a cabo respecto de otros instrumentos internacionales (véase el párrafo 76 *infra*) en su propio ámbito primordial de competencia. La ONUDD había contribuido también a los esfuerzos dirigidos por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para formular políticas contra la trata en el marco de esas operaciones, y, en cooperación con el ONUSIDA y otras organizaciones, buscar respuestas al posible vínculo entre la trata de personas y el VIH/SIDA. Además, la mayoría de las organizaciones que respondieron dieron cuenta de la capacitación que habían proporcionado en ese ámbito. La formación interna para su propio personal fue mencionada por el ACNUR y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en tanto que la formación externa para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fue una actividad emprendida por varias de las entidades en sus respectivos ámbitos de competencia. Entre otras actividades cabía mencionar el examen y la evaluación de la legislación existente, la promoción y la ayuda con miras a la redacción y la aprobación de la legislación para combatir la trata, así como el apoyo a una mejor cooperación entre instituciones que intervienen en la lucha contra la trata en los países de origen y de destino.

70. La mayoría de las actividades de que informaron los organismos internacionales en cuanto a protección y asistencia a las víctimas fueron similares a las descritas por los Estados Miembros. Mediante proyectos de asistencia técnica habían proporcionado a las víctimas apoyo jurídico, físico y psicológico y un alojamiento transitorio en los lugares de destino. Dicha asistencia se prestó también indirectamente gracias a actividades de prevención como la formación de

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con miras a detectar rápidamente los casos de abusos y velar por que las víctimas no fueran tratadas como delincuentes. Las actividades señaladas comprendían también el apoyo para el retorno voluntario y asistencia con miras a la reinserción. Las actividades de prevención llevadas a cabo por los organismos internacionales iban de la sensibilización, la labor de promoción, distintos tipos de formación y medidas de creación de capacidades al apoyo a las redes de la sociedad civil, las respuestas a nivel comunitario y el desarrollo de aptitudes para la vida cotidiana.

71. Varias entidades habían elaborado directrices, manuales y guías acerca de determinados problemas que podían utilizarse como modelo por otros organismos. En lo tocante a la respuesta de la justicia penal, la Interpol había preparado un manual para los investigadores, que se había traducido a siete idiomas y que los Estados Miembros de la Interpol podían utilizar para impartir formación sobre aspectos relacionados con la trata. La ONUDD estaba preparando una compilación de las prácticas óptimas y prometedoras y había elaborado instrumentos de formación en el contexto de los proyectos de asistencia técnica ejecutados en África y en Asia. Por lo que respecta a la protección de las víctimas, a fin de armonizar su asistencia directa a las víctimas de la trata y velar por que los servicios prestados fuesen de calidad equivalente para todos los beneficiarios en el mundo, la OIM había elaborado un Manual sobre la lucha contra la trata. El UNICEF había preparado directrices acerca de la protección de los derechos de los niños que son víctimas de la trata en Europa sudoriental, que enunciaban las prácticas idóneas para los Gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales a fin de ayudarles a elaborar procedimientos para brindar protección y asistencia a los niños víctimas de ese delito. El UNICEF informó también de que iba ofrecer una guía sobre la trata de niños destinada a los parlamentarios en abril de 2005. La OMS había recopilado las recomendaciones éticas y de seguridad para interrogar a las mujeres víctimas de la trata.

72. Todas las entidades que respondieron describieron actividades que suponían una cooperación interinstitucional. Informaron en su mayoría de que habían procedido a una cuidadosa evaluación de las necesidades como paso previo y en el marco de sus proyectos a fin de evitar duplicaciones y garantizar una coordinación adecuada. Al mismo tiempo, precisaron claramente la necesidad de un mejor intercambio de información y de una coordinación más eficaz entre los organismos que actuaban en el terreno, situación que atribuyeron en parte un conocimiento insuficiente de las acciones emprendidas por otros organismos.²⁸ Además de tener en cuenta las recomendaciones de la JJE en el sentido de fortalecer la cooperación global dentro del sistema de las Naciones Unidas, las entidades dieron ejemplos y formularon diversas propuestas sobre la manera de fortalecer la coordinación y de mejorar la cooperación interinstitucional. El UNICRI sugirió que los organismos empeñados en el combate contra la trata mejoraran la divulgación de información y el intercambio de datos mediante la celebración de reuniones regulares. La OIT se declaró partidaria de un intercambio de la información y las metodologías de la investigación a fin de incrementar la base de conocimientos y facilitar la elaboración de programas de sensibilización con objetivos precisos y también otras intervenciones directas. La OIT y la UNESCO apoyaron la idea de organizar actividades conjuntas de formación en las esferas de competencia de cada uno de esos organismos. La OIT propuso también un mecanismo semejante para las actividades de creación de capacidades. Los numerosos organismos que habían

llevado a cabo investigaciones sobre los diversos aspectos de la trata de personas identificaron también serias deficiencias ligadas a la necesidad de contar con datos más fiables, en particular sobre las causas profundas de la trata, y abogaron por el establecimiento de un sistema de gestión de datos debidamente coordinado y de mejor calidad.²⁹ La OIM sugirió que se previeran programas conjuntos para combatir la trata y que se estableciera un mecanismo de coordinación mundial de dichas actividades mediante la creación de un grupo de trabajo interinstitucional permanente en el ámbito de la trata.

73. El ONUSIDA, el FNUAP, el ACNUDH y el UNICEF entregaron ejemplos concretos de mecanismos ya existentes que podían utilizarse para mejorar la coordinación de las actividades encaminadas a combatir la trata. El ONUSIDA estimó que los grupos temáticos de la Naciones Unidas a nivel de los países podían representar un importante mecanismo para la labor interinstitucional. El FNUAP informó de que, en el plano regional, era uno de los 20 organismos internacionales, incluidas varias entidades del sistema de las Naciones Unidas y algunas organizaciones no gubernamentales, que se habían agrupado para hacer frente colectivamente al problema de la trata en la subregión del Mekong con apoyo de la Fundación pro Naciones Unidas. El ACNUDH había designado recientemente un Relator Especial sobre los aspectos relacionados con los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, en particular las mujeres y los niños, cuya función era elaborar un plan de trabajo e integrar la cooperación interinstitucional. El UNICEF sugirió la utilización de los mecanismos ya establecidos por otros organismos, como el Convenio de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata (véase el párrafo 64 *supra*), que constituía un instrumento práctico para las iniciativas interinstitucionales.

74. Del amplio grupo de organizaciones no gubernamentales que apoyaron actividades para combatir la trata, cuatro informaron acerca de sus realizaciones. La Sociedad Americana de Criminología señaló que había dado impulso a la investigación académica y al intercambio científico sobre el tema de la trata de personas entre sus miembros, muchos de los cuales eran educadores, investigadores y funcionarios públicos en el sector de la justicia penal. La Liga Internacional de los Derechos del Hombre destacó su buena disposición para asociarse con Estados Miembros y organizaciones de base que cumplieran una labor en la esfera de la trata. El Consejo Nacional de Organizaciones de Mujeres Alemanas y Pax Romana habían participado en los trabajos del Comité especial para la elaboración de una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, habían seguido ejerciendo presión para su aplicación y dado apoyo a las iniciativas conexas.

I. Experiencia adquirida y nuevos desafíos

75. Como subrayaron numerosos Estados, la buena coordinación y la especialización de los servicios encargados de los problemas de la trata eran factores decisivos del éxito de la prevención, la protección y el enjuiciamiento. Los planes de acción y los planes estratégicos nacionales constituían un marco adecuado para esas actividades. Entre los elementos clave para la concepción de medidas claramente orientadas y suficientemente amplias cabía mencionar el establecimiento de equipos policiales o equipos de tareas especializados, así como la coordinación entre una multiplicidad de actores. El hecho de que éstos cubrieran un amplio

espectro de organismos y sectores de la sociedad civil creaba un entorno propicio al intercambio de información y de conocimientos especializados entre las diversas instituciones judiciales, policiales, sociales, educativas y de rehabilitación, las organizaciones no gubernamentales y a veces incluso representantes del sector privado. Las compilaciones de las prácticas óptimas y prometedoras contribuían a la transferencia de conocimientos y de experiencia. Se definía además a las organizaciones no gubernamentales como asociados cruciales en la lucha contra la trata de personas. En las respuestas se reconocía reiteradamente su papel y su importancia en la aplicación de las medidas para proteger a las víctimas, ayudar a la sensibilización y prevenir esa forma de criminalidad.

76. La importancia de las organizaciones no gubernamentales fue ilustrada por el Grupo de Trabajo de múltiples organismos y colaboradores de Alemania sobre la trata de mujeres y su papel en el intercambio y la coordinación de la información, que se tradujo en una reducción de la duplicación de actividades.

77. En la respuesta de Letonia se señaló que era posible medir las repercusiones de la labor de las Policía Estatal, el sistema de justicia penal y otras instituciones estatales y municipales en la prevención de la trata de personas, incluidos los niños.

78. La utilización de las medidas previstas en la Convención contra la Criminalidad Organizada había resultado muy importante para la eficacia del cumplimiento de la ley y de la acción de la justicia penal. En ese contexto, diversos Estados Miembros³⁰ mencionaron la incautación y el decomiso de activos como un medio específico de enfrentar con más éxito los aspectos económicos de la trata.

79. Varios Estados dieron a conocer su experiencia en relación con la modificación de las características de la trata. Algunos países que inicialmente sólo habían sido países de origen o de tránsito se habían transformado en países de destino. Otros, como Bosnia y Herzegovina, señalaron que había cada vez más indicios de la existencia de una trata interna de mujeres. No parecía haber en actualidad un procedimiento que regulara la asistencia a las víctimas de la trata local, que planteaba un nuevo desafío y exigía a menudo respuestas rápidas e improvisadas. Se hizo hincapié además en la necesidad de una vigilancia cuidadosa de la evolución de las características y de las rutas de la trata y de contar con estrategias amplias y globales, sí como una disposición de los países y de sus respectivos servicios a adaptarse sin demora a la modificación de las características de la criminalidad.

III. Observaciones finales

80. El presente informe pone de relieve que diversos Estados Miembros han adoptado medidas importantes para combatir la trata de personas. Tal vez sea prematuro emitir un juicio respecto de las repercusiones a largo plazo y el éxito de las disposiciones aplicadas, pero actualmente se dispone de una información cada vez mayor acerca de las prácticas prometedoras y las prácticas óptimas. En ese contexto, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee examinar las cuestiones expuestas a continuación.

81. Son numerosos los Estados que han ratificado el Protocolo contra la trata de personas o se han adherido a él, y muchos de ellos han aprobado legislaciones que

significan recoger en el derecho interno las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo. Además, las organizaciones regionales han proseguido esa acción mediante instrumentos y planes de acción a ese nivel. Sin embargo, en un número apreciable de Estados aún falta una legislación que aplique el Protocolo o sólo se han abordado ciertos aspectos de éste. Más de la mitad de los Estados Miembros no han ratificado aún el Protocolo, por lo que impulsar la ratificación sigue siendo una tarea importante. El desafío para los Estados parte en el Protocolo será velar por el cumplimiento efectivo de sus obligaciones en el plano nacional, incluidas las disposiciones relativas a la cooperación internacional. La obra de la ONUDD en relación con la promoción de la ratificación y la aplicación del Protocolo, así como las actividades de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional, se resumen en el informe del Secretario General de 14 de marzo de 2005 sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional y sus Protocolos (E/CN.15/2005/6).

82. Aunque se ha registrado un aumento considerable de la información sobre la trata de personas en los últimos años, esa información por lo general se refiere a casos individuales o ha sido elaborada con fines de defensa. La fiabilidad de los datos sigue siendo una dificultad seria respecto de la mayoría de las fuentes de datos. La falta de una recolección sistemática de éstos hace difícil determinar la magnitud de la trata, tanto a nivel nacional como a nivel mundial. Para resolver ese problema se necesitarán los esfuerzos conjugados de los Estados Miembros y de las organizaciones internacionales.

83. Incluso después de haber aprobado una legislación, numerosos Gobiernos no disponen aún de los conocimientos o la capacidad indispensables para hacer frente a la trata de personas en sus aspectos multidimensionales, en particular en relación con el carácter transnacional de esos delitos. Sólo un escaso número de Gobiernos han aprobado planes de acción nacionales, creado mecanismos de coordinación interinstitucional o mediadores, se han ocupado de una reducción de la demanda o definido el papel de todos los departamentos responsables de combatir los delitos de trata de manera coordinada y multidisciplinaria.

84. Hasta la fecha, sólo algunos servicios a nivel nacional disponen de los conocimientos especializados y de la capacitación indispensables para investigar la criminalidad transnacional, incluida la trata de seres humanos, y procesar debidamente a sus autores, y las condenas por tales delitos son aún excepcionales. Es esencial que la capacidad profesional de la policía, los responsables del control fronterizo, los fiscales y los jueces se desarrolle o fortalezca dentro de ese ámbito concreto. Además, hay una urgente necesidad de elaborar planes de estudio, preparar instrumentos de formación y fomentar la capacitación en los planos, nacional, bilateral e internacional, reunir e intercambiar información policial y coordinar las investigaciones y los procedimientos, incluso en relación con aspectos como el decomiso de los activos, la extradición y la asistencia judicial recíproca.

85. En varios países, la creciente conciencia de la gravedad de las violaciones de los derechos humanos de las víctimas de la trata se ha traducido en la creación de mecanismos de protección y asistencia a éstas en consonancia con las disposiciones del Protocolo contra la trata de personas. Ahora bien, en la mayoría de los países aún no se han establecido mecanismos adecuados de protección a las víctimas.

86. Las intervenciones efectivas ante la trata de personas deberán ocuparse también de las causas profundas de dicha trata, como la pobreza, la desigualdad entre los géneros, el desempleo y otros factores socioeconómicos, que constituyeron aspectos fundamentales subrayados en algunas de las respuestas.

87. Los mecanismos de coordinación y la cooperación internacional son esenciales en el combate contra el delito de trata de personas. Las peticiones de asistencia técnica dirigidas a todos los organismos internacionales, incluso a la ONUDD, son numerosas y lo más probable es que aumenten. Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales tendrán que estudiar la posibilidad de adoptar medidas para coordinar mejor la asistencia prestada a fin de aprovechar al máximo los recursos limitados de que se dispone. Gran número de entidades de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, iniciativas bilaterales y organizaciones no gubernamentales se ocupan, dentro de sus respectivos mandatos, de los diversos aspectos de la trata de personas. De conformidad con las recomendaciones de la JJE, la coordinación interinstitucional, la formulación de políticas conjuntas y las acciones conjugadas tienen máxima prioridad, tanto a nivel superior como de trabajo en la sede y en el terreno.

88. Además de la necesidad de una financiación adecuada de las iniciativas para combatir la trata de personas, la buena disposición de todos los actores interesados, y tanto de los países de origen como los de tránsito y de destino, a cooperar estrechamente entre sí, como también con todos los organismos pertinentes y con la sociedad civil, será un factor decisivo para luchar contra la trata de personas con mayor eficacia en el futuro.

Notas

¹ Argelia, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Egipto, España, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Letonia, Lituania, Mauricio, México, Nigeria, Serbia y Montenegro, Suecia, Turquía, Ucrania y Venezuela.

² Argelia, Azerbaiyán (reforma del Código Penal en curso), Belarús (se está redactando un decreto sobre algunas medidas para combatir la trata de personas. Bélgica (legislación en preparación) y México. Si bien ello no se reflejaba en la nota verbal recibida del Japón en noviembre de 2003, se puso en conocimiento de la Secretaría la adopción ulterior de un Plan de Acción Nacional por el Gobierno del Japón.

³ Alemania, Australia, Finlandia y la República Árabe Siria.

⁴ Alemania, Australia, Austria, Cuba, Finlandia, Marruecos, Pakistán, la República de Corea, Suiza y Uzbekistán. De esos países, Alemania, Australia y Finlandia indicaron concretamente que el proceso de ratificación estaba en curso.

⁵ Sobre este aspecto, los Estados Miembros que respondieron fueron Argelia, Filipinas, Finlandia, España, Letonia, Lituania, Suecia, Turquía y Ucrania.

⁶ Cuando los Estados Miembros indicaron que disponían de un cuerpo de leyes, los elementos delictivos señalados con mayor frecuencia fueron la incitación a la corrupción; la esclavitud y el trabajo forzoso; el proxenetismo; la compra o venta de niños; las ganancias derivadas de la prostitución ajena; la coacción para tener relaciones sexuales; y el secuestro. En la mayoría de las respuestas de los Estados Miembros, los Gobiernos indicaron que seguían centrando su atención esencialmente en la trata de mujeres con fines de explotación sexual y en la trata de niños, aunque también mencionaron el trabajo forzoso y la extracción de órganos.

- ⁷ Menos de la mitad de las respuestas facilitaron información detallada sobre el número de casos de trata investigados y que dieron lugar a un proceso. Las cifras entregadas no permitieron ponderar con la debida perspectiva el número de casos de trata en los respectivos países.
- ⁸ Por ejemplo, Egipto informó de que las estadísticas oficiales del Ministerio del Interior no habían indicado ningún caso de venta de niños con la intención de explotarlos mediante la prostitución o la pornografía a través de Internet, valiéndose del turismo sexual o de otros delitos de trata de niños. De los registros oficiales de Mauricio se desprendía que no existía información sobre casos de trata de personas.
- ⁹ Australia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Finlandia, Líbano, Lituania, Mauricio, Suecia, Tailandia, Turquía y Venezuela mencionaron campañas de sensibilización o de carácter educativo en sus respuestas.
- ¹⁰ Esos Estados eran Alemania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina (donde se había elaborado un Reglamento sobre la protección a las víctimas extranjeras de la trata), Croacia, Eslovaquia, España, Lituania, Marruecos, la República de Corea, Serbia y Montenegro, Suecia, Tailandia y Venezuela.
- ¹¹ Como ejemplos cabe mencionar a Australia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Filipinas, Finlandia, Letonia, Lituania, Serbia y Montenegro, Suecia, Tailandia y Turquía.
- ¹² Cuba y Mauricio.
- ¹³ Entre los organismos indicados cabe mencionar el ACNUDH, la ONUDD, el UNICEF, la OMS, la OIM, la Interpol, la OSCE, la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Oficina Europea de Policía, el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, la Iniciativa de Cooperación en Europa Sudoriental, el Equipo de Tareas sobre el Tráfico de Seres Humanos del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, el Instituto Europeo de Prevención y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, el Consejo de Estados del Mar Báltico y el Proceso de Bali.
- ¹⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 96, N° 1342.
- ¹⁵ *Ibid.* vol. 1577, N° 27531.
- ¹⁶ *Ibid.* vol. 320, N° 4648.
- ¹⁷ *Ibid.* vol. 2133, N°37245.
- ¹⁸ *Idid.* Vol.213, N° 2889.
- ¹⁹ Unión Europea, *Diario Oficial*, L 13/44
- ²⁰ Véase CEB/2004/HLCP/I-S/CRP.3.
- ²¹ Se recibieron respuestas del ACNUDH, la División para el Adelanto de la Mujer, la ONUDD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la UNCTAD, la UNESCO, el UNICRI, el ACNUR, el UNIFEM, el FNUAP, el ONUSIDA, el PNUD, la OIT, el UNICEF, la OMS, la OIM, la OACI y la Interpol.
- ²² Con miras al seguimiento de las decisiones del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la JJE, concretamente las relativas al combate contra la criminalidad transnacional, se identificaron ocho ámbitos interrelacionados para realizar una labor conjunta intersectorial: aplicación de los

instrumentos jurídicos internacionales pertinentes; acopio de información, análisis y presentación de informes en todo el sistema; formulación de un enfoque preventivo dentro del sistema de las Naciones Unidas; mayor cooperación con determinados organismos externos; sensibilización a la respuesta del sistema de las Naciones Unidas; promoción de las prácticas óptimas; inclusión en las intervenciones de las Naciones Unidas a nivel de los países; y actividades y proyectos conjuntos (véase CEB/2005/HLC/IX/CRP.7, anexo A).

- ²³ A los efectos del presente informe, el análisis de las respuestas se centró en las medidas para combatir la trata de personas iniciadas por la Organización. Un análisis más completo del papel de la Organización puede encontrarse en el informe a la JJE (véase CEB/2004/HCL/VIII/CRP.4, anexo B).
- ²⁴ La ONUDD, la UNESCO, la Interpol, el ONUSIDA, la OIM, el UNICRI, la OIT, el UNIFEM, el UNICEF, el ACNUR, el ACNUDH y el PNUD expusieron las respuestas de la justicia penal para combatir la trata de personas.
- ²⁵ La ONUDD, el ONUSIDA, la OIM, el UNICRI, la OIT, el FNUAP, el UNIFEM, el UNICEF, el ACNUR y el PNUD informaron acerca de las actividades de protección de las víctimas.
- ²⁶ La ONUDD, el ONUSIDA, la OIM, el UNICRI, la OIT, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el FNUAP, el UNIFEM, el UNICEF, el ACNUR, el ACNUDH y el PNUD dieron cuenta de las actividades de prevención.
- ²⁷ El ACNUR y el UNIFEM.
- ²⁸ La ONUDD, la OIT, el UNICRI, la OIM, el ONUSIDA, la UNESCO y el ACNUR.
- ²⁹ El ONUSIDA, la OIM, el UNICRI, la OIT, el ACNUDH y el PNUD.
- ³⁰ Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia y Letonia.