



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Informe Mundial sobre la Trata de Personas
Resumen Ejecutivo

Febrero de 2009

Una crisis de conocimientos sobre un delito que es una vergüenza para todos nosotros

La expresión *trata de personas* puede inducir a error: hace hincapié en los aspectos de operación comercial de un delito que puede definirse con mayor exactitud como esclavización. La explotación de las personas, día tras día, año tras año.

Tras un largo período de desinterés e indiferencia, el mundo está tomando conciencia de la realidad de una forma moderna de esclavitud. El público y los medios de comunicación están empezando a percatarse de que unos seres humanos explotan a otros seres humanos por dinero. Los parlamentos aprueban leyes debidamente estrictas. El poder judicial se pone a la altura de sus responsabilidades de lucha contra la esclavitud, con más juicios y más sentencias condenatorias. La sociedad civil y (en menor medida) el sector privado movilizan la buena voluntad y los recursos para ayudar a las víctimas.

Al oír este toque de atención, los políticos y las personas normales y corrientes me hacen dos series de preguntas. En primer lugar, quieren saber la magnitud que verdaderamente alcanza el delito de la trata de seres humanos: ¿Cuántas son las víctimas? ¿Quiénes son los traficantes, qué rutas utilizan y qué beneficios obtienen? ¿Qué tendencias predominan? Es decir, ¿Se agrava constantemente el problema? ¿Por qué y dónde?

En segundo lugar, la gente quiere saber qué tienen que hacer, como personas y como colectividad. ¿Por qué no hacen más los gobiernos y las Naciones Unidas?, ¿Por qué no hacemos más todos nosotros? Algunos están dispuestos incluso a movilizar sus recursos personales para luchar contra este delito, pero se preguntan: ¿A favor de quién y cómo?

A la primera serie de preguntas hay que darle respuesta como cuestión prioritaria. Únicamente si entendemos la profundidad, la amplitud y el alcance del problema podremos abordar la segunda cuestión, es decir, la forma de contrarrestarlo. Hasta ahora no hemos logrado acumular muchos conocimientos y, por tanto, las iniciativas han sido insuficientes y deshilvanadas. La política sólo puede ser eficaz si se basa en pruebas fehacientes, y hasta ahora esas pruebas han sido más bien escasas.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) trató por primera vez de concretar las pautas de la trata de seres humanos en abril de 2006. Este segundo informe va más allá, al catalogar y analizar la respuesta mundial en función de los datos sobre justicia penal y asistencia a las víctimas correspondientes a 155 países. En lugar de conclusiones, cabe destacar unas cuantas observaciones.

En primer lugar, durante los últimos años se ha duplicado el número de países que han adoptado medidas para aplicar el principal instrumento internacional en esta esfera: el Protocolo contra la trata de personas, de las Naciones Unidas. Ahora bien, son muchos los países, en particular de África, que carecen aún de los instrumentos jurídicos necesarios.

En segundo término, aunque el número de sentencias condenatorias aumenta, no lo hace en proporción a la creciente conciencia (y, probablemente, la magnitud) del problema. La mayor parte de estas sentencias condenatorias se sigue dictando en tan sólo unos pocos países. Si bien es cierto que los problemas de la trata de seres humanos en estos países pueden revestir más gravedad que en otros, por lo menos hacen algo al respecto. En cambio, a 2007-2008, en dos de cada cinco países abarcados en el presente informe no se había registrado una sola sentencia condenatoria. Puede que permanezcan ciegos al problema o que no estén dotados para hacerle frente. Insto a los gobiernos y a las demás partes interesadas a que recurran a los conocimientos especializados de la ONUDD, entre ellos el Manual para la Lucha contra la trata de personas, de reciente publicación, a fin de demostrar su compromiso.

En tercer lugar, la explotación sexual es, con gran diferencia, la forma de trata de personas detectada con más frecuencia (79%), seguida del trabajo forzado (18%), lo que podría obedecer a un sesgo estadístico. Por lo general, la explotación de la mujer suele ser visible y ocurre en los centros urbanos o al lado de las carreteras. Al ser objeto de denuncias más frecuentes, la explotación sexual ha pasado a ser el tipo de trata más documentado en las estadísticas globales. En cambio, otras formas de explotación no son notificadas suficientemente: el trabajo forzado o en condiciones de servidumbre; la servidumbre doméstica y el matrimonio forzado; la extracción de órganos; y la explotación de los niños en la mendicidad, la industria del sexo y la guerra.

En cuarto lugar, el número de mujeres que se ven involucradas en la trata de seres humanos, no sólo como víctimas (lo que ya sabíamos), sino también como traficantes (lo que se hace constar por primera vez en este informe), es desproporcionado. Las mujeres delincuentes desempeñan un papel más destacado en la esclavitud moderna que en casi todas las demás formas de delincuencia. Es menester hacer frente a este aspecto, especialmente a los casos en que las antiguas víctimas se han tornado en autoras de los delitos.

En quinto lugar, una mayoría de los delitos de trata de personas revisten un carácter nacional o regional y los cometen personas cuya nacionalidad es la misma que la de sus víctimas. También se dan algunos casos notables de trata de personas sobre largas distancias. Europa es el destino de víctimas de los más variados puntos de origen, mientras que las víctimas procedentes de Asia son objeto de trata a la más amplia variedad de destinos. El continente americano destaca a la vez como origen y como destino de las víctimas de la trata de seres humanos.

El presente informe mejora nuestra visión parcial de las fuerzas que actúan en los modernos mercados de esclavos. Sin embargo, no se dispone aún de datos normalizados de carácter internacional, restricción ésta que impide la puesta en común de información entre los Estados, así como entre éstos y la ONUDD. No pueden elaborarse estadísticas globales, ni en el plano geográfico, ni en el temático.

En consecuencia, nos sigue faltando una visión global de la cuestión, y de la forma en que sus distintos elementos actúan recíprocamente para constituir el todo. Sólo hay que pensar en las drogas ilícitas, que es la cuestión documentada más profusamente en la ONUDD. En las políticas de fiscalización de drogas se tienen en cuenta datos relativos a toda la cadena de valor añadido (producción, consumo, tráfico, etc.) de todas las drogas (opio, cocaína, anfetaminas, etc.), en todos los mercados (el Afganistán, Colombia, los Estados Unidos, la Unión Europea, el Irán, etc.). La información sobre drogas se organiza en bases de datos multidimensionales, de forma que las políticas puedan orientarse a ese todo y a cualesquiera de las partes que lo constituyen (desde la terapia de los toxicómanos, o las incautaciones de drogas, hasta la sustitución de los cultivos).

Nada de eso resulta posible actualmente en la esfera de la trata de personas. No contamos aún con las categorías lógicas que se precisan para establecer bases de datos multidimensionales. Deberíamos estar en condiciones de diseccionar los actuales mercados de esclavos en sus partes componentes (demanda, oferta, trata, y precios conexos), pero no lo estamos. Tenemos que catalogar los distintos tipos de esclavitud -la explotación mediante la mendicidad infantil en Europa es distinta de lo que ocurre en un prostíbulo o en la esquina de una calle en Australia- pero no podemos por falta de datos. Asimismo, las medidas preventivas deben adaptarse para tener en cuenta que un padre asiático vende a su hija menor de edad en circunstancias distintas de las que obligan a un adolescente africano a unirse a un ejército destartado de asesinos, o lo que empuja a un inmigrante ilegal a trabajar en un taller clandestino en América. Así pues, las medidas para salvar a las víctimas y castigar a los delincuentes deben adaptarse a esas circunstancias.

Hago un llamamiento a los sociólogos en los círculos académicos, y especialmente en los Gobiernos, para que colaboren de una forma más intensa con la ONUDD a fin de generar las categorías lógicas y la información estadística que se necesitan para formular una política de lucha contra la esclavitud basada en pruebas científicas. La crisis de unos conocimientos fragmentados y unas respuestas deshilvanadas a la que nos enfrentamos agrava un delito que es una vergüenza para todos nosotros.



Antonio Maria Costa
Director Ejecutivo

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen ejecutivo

En 2007 y en el marco de la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UN.GIFT), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) realizó un estudio sobre la situación de la respuesta mundial al delito de la trata de personas. El presente informe ofrece un panorama general sin precedentes de la información disponible sobre la situación de la respuesta mundial a la trata de personas, incluida información prácticamente exhaustiva sobre la labor legislativa y de aplicación coercitiva de la ley a nivel nacional. Durante algunos meses de 2007 y 2008, la UNODC reunió información relativa a 155 países y territorios. Con algunas excepciones notables, participaron casi todos los Estados grandes. En el presente informe se resume esa información. Tras un análisis de las cifras mundiales y regionales, se establecen perfiles por países correspondientes a las naciones que participaron.

No cabe duda de que la información sobre la respuesta de los Estados al fenómeno de la trata de personas sólo constituye un indicador indirecto de la naturaleza del problema fundamental. En los países que cuentan con organismos de justicia penal dotados adecuadamente puede registrarse un alto nivel de actividad aun cuando la trata de personas sea un fenómeno relativamente poco común mientras que países en los que la gravedad del problema es mayor, pero que cuentan con menos recursos, tal vez no logren una respuesta proporcional al problema. Sin embargo, el material aquí reunido pone de manifiesto que en un período de tiempo muy breve se han alcanzado progresos notables en la lucha contra un delito que ha recibido un amplio reconocimiento como tal hace muy poco. Demuestra también que el intercambio a nivel mundial de información sobre la trata de personas es posible y puede aportar datos valiosos al respecto, pese a las limitaciones inherentes de las cifras en materia de justicia penal.

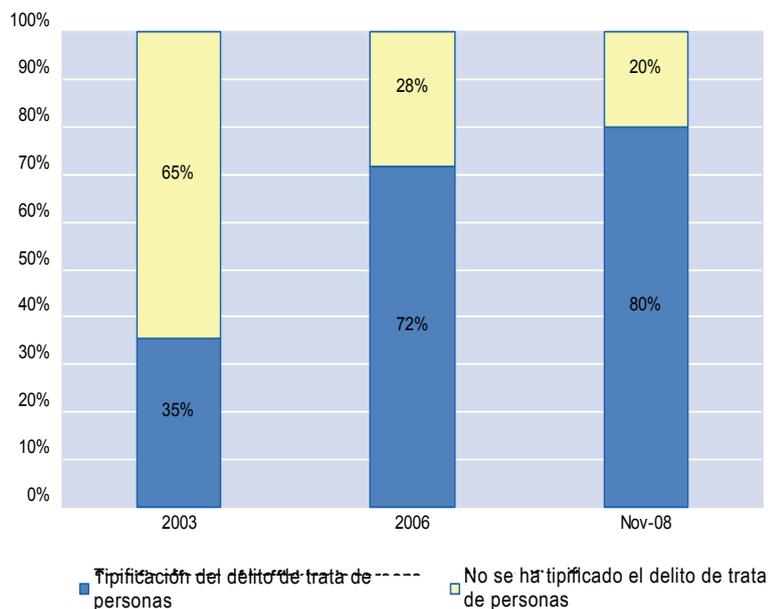
La respuesta ante la trata de personas

El 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 entró en vigor tan sólo en diciembre de 2003, pese a lo cual ha impulsado una respuesta legislativa generalizada. En noviembre de 2008, el 63% de los 155 países y territorios que proporcionaron información para el presente informe había aprobado leyes contra la trata de personas respecto de las principales formas de la trata¹, mientras que un 16% había aprobado leyes para combatir la trata respecto de únicamente determinados elementos de la definición contenida en el Protocolo². En 2003, sólo una tercera parte de los países que abarca el presente informe había promulgado legislación contra la trata de personas; a fines de 2008, en cuatro quintas partes ya lo habían hecho. El número de países que han promulgado legislación para combatir la trata de personas se duplicó con creces entre 2003 y 2008 en respuesta a la entrada en vigor del Protocolo. Además, el 54% de los países que enviaron respuestas han creado una dependencia policial especial de lucha contra la trata de personas, y más de la mitad de esos países han elaborado un plan de acción nacional para hacer frente al problema.

¹ Estas leyes penalizan, como mínimo, la explotación sexual y los trabajos forzados y no imponen restricción alguna en cuanto a edad o sexo de la víctima.

² Por ejemplo, leyes que se limitan a la explotación sexual o que se aplican únicamente cuando las víctimas son mujeres o niños.

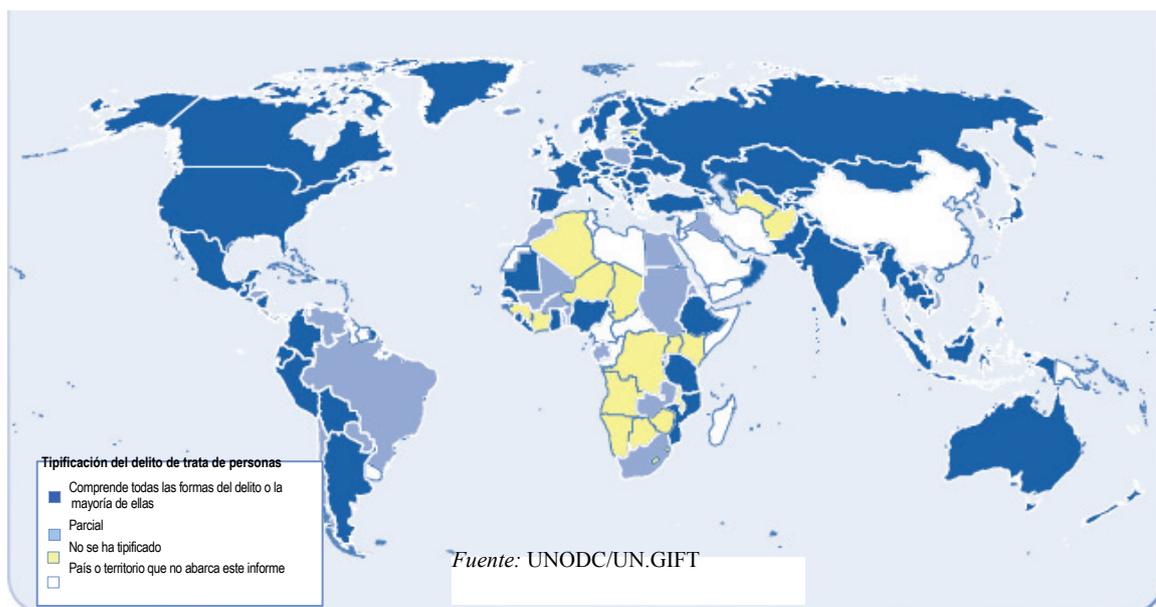
Proporción de países que abarca el presente informe que han incorporado en su legislación el delito específico de trata de personas



Fuente: UNODC/UN.GIFT

Habida cuenta de la novedad de este marco legislativo, resulta notable que 91 países (es decir, el 57% de los países que presentaron información) comunicaron por lo menos un juicio por trata de personas, y 73 países comunicaron por lo menos una condena. En total, 47 países comunicaron haber emitido por lo menos 10 fallos condenatorios por año, y 15 países comunicaron que ese número, como mínimo, se había quintuplicado.

Penalización de la trata de personas - situación de la legislación nacional, por países (noviembre de 2008)



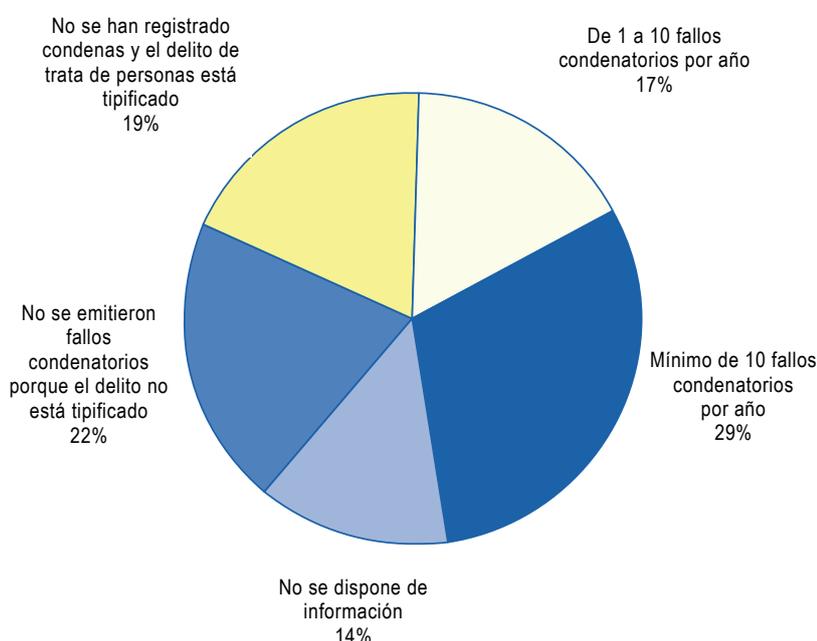
Fuente: UNODC/UN.GIFT

Comprende todas las formas del delito o la mayoría de ellas: Los países en los que se ha tipificado como delito la trata de personas y se penaliza, como mínimo, la explotación sexual y los trabajos forzados, sin restricciones relativas al perfil de las víctimas.

Parcial: Los países en los que se ha tipificado como delito la trata de personas, pero en cuya legislación o bien no se penalizan todas las formas enumeradas en el artículo 3 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la trata de personas o la mayoría de ellas o bien no se define la trata de personas.

No se ha tipificado: Los países en los que las distintas formas de trata de personas se penalizan en el contexto de otros delitos por no estar tipificado como delito la trata de personas.

Número de fallos condenatorios registrados por el delito específico de trata de personas durante el período objeto de examen, desglosado por países



Fuente: UNODC/UN.GIFT

No cabe duda de que, en el plano regional, varía notablemente el cumplimiento de las normas. En muchos países de África todavía no se ha promulgado legislación contra la trata de personas, o están vigentes leyes que penalizan tan sólo algunos aspectos de la trata de personas (como la trata de niños). Tampoco han promulgado legislación exhaustiva todos los países de altos ingresos. Además, la mayoría de los fallos condenatorios por delito de trata de personas se registraron en un reducido grupo de países, y pertenecen a ese grupo países ricos y países que no lo son. Ello parece indicar que los niveles de ingresos no son necesariamente determinantes de los avances en la lucha contra la trata de personas, los cuales responden, fundamentalmente, a la iniciativa de cada país.

El presente proyecto de investigación tuvo por objeto reunir información sobre las respuestas en el plano legislativo, institucional y de justicia penal y no evaluar la magnitud ni la naturaleza del problema de la trata de personas. No se sabe con certeza la proporción de los casos de trata de personas que llegan al conocimiento de las autoridades ni si los casos descubiertos son representativos de la actividad que los provoca. Cada incidente presenta un estudio caso por caso de

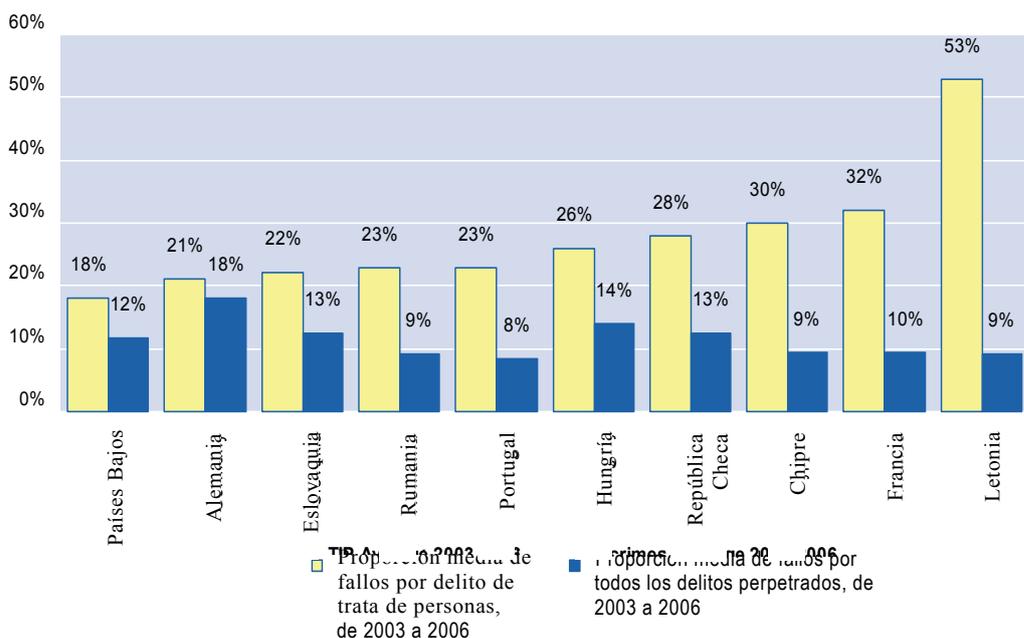
la manera en que se lleva a cabo la trata de personas en un determinado país, pero podrían existir motivos por los que no llegan a descubrirse otros tipos de casos. Por otro lado, un gran número de estudios caso por caso puede ayudar a comprender mejor ese fenómeno, ya que es posible establecer comparaciones entre varios países y temporales. En las secciones que figuran a continuación se expone esa cuestión.

Sexo, nacionalidad y formas de victimización

La delincuencia, y en particular la delincuencia organizada, es una actividad típicamente masculina. Más del 90% de los reclusos de la mayoría de los países son hombres y en su mayor parte autores de delitos violentos. Así pues, cabría suponer la dominancia abrumadora de hombres en la trata de personas, negocio en el que la violencia y las amenazas son clave. Sin embargo, es sorprendente que la información sobre el sexo de quienes han sido condenados por el delito de trata no confirme esa premisa.

La información reunida sobre el sexo de los delincuentes en 46 países indica que las mujeres desempeñan un papel clave como autoras del delito de la trata de personas. En Europa, por ejemplo, proporcionalmente el número de mujeres condenadas por delitos de trata de personas es superior al de hombres, lo que no sucede respecto de otras formas de delincuencia.

Proporción de convictas por trata de personas y por todos los demás delitos combinados, en Europa



Fuente: UNODC/UN-GIFT

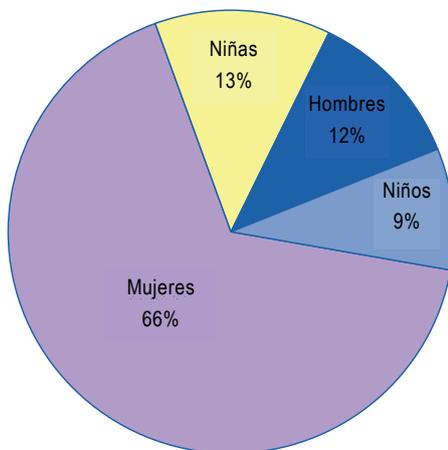
Asimismo, las cifras correspondientes a la justicia penal esclarecen la naturaleza de las redes transnacionales que participan en la comisión del delito. Hasta la fecha, no se sabe con certeza si las empresas de trata de personas están controladas principalmente por redes situadas en los países de origen de las víctimas o en los países de destino. Según la información reunida para este informe, la mayoría de los delincuentes eran nacionales del país en el que fueron arrestados. Ello indica que redes delictivas locales adquieren las víctimas y luego las venden a redes delictivas en los países de

destino. Ello parece razonable ya que muchos países de origen son relativamente pobres, con una población extranjera reducida. A menudo los delincuentes procuran ganarse la confianza de las víctimas y se valen de sus conexiones locales para amenazar con tomar represalias contra los miembros de la familia si las víctimas oponen resistencia. Los lugareños están en mejores condiciones para captar víctimas y controlarlas.

No obstante, en los casos en que la detención ocurrió en un país de destino de altos ingresos, la probabilidad de que los delincuentes fueran extranjeros era mayor que en los casos de detención en el país de origen. Es posible que, en muchos casos, se utilice a poblaciones emigrantes de determinadas regiones de origen como conducto para trasladar a las víctimas a los países en los que serán objeto de explotación. Este fenómeno se ha observado también en otras formas de la trata de personas transnacional.

La información puede dar una aproximación del perfil de las víctimas. Las víctimas de la trata de personas fueron identificadas a través del proceso de justicia penal y de organizaciones de asistencia a las víctimas. En 2006 se identificaron más de 21.400 víctimas en los 111 países que comunicaron información sobre las víctimas correspondiente a ese año. Al igual que en el caso de los delincuentes, en el perfil de las víctimas influyen, en gran medida, las leyes y prioridades locales, que suelen centrarse en los niños víctimas y en las víctimas de la explotación sexual (mujeres, por lo general). Teniendo presente esa salvedad, en los 61 países en los que se especificó el sexo y la edad de la víctima, dos terceras partes de las víctimas identificadas eran mujeres y el 13% niñas.

Perfil de las víctimas identificadas por las autoridades estatales en 61 países en los que se reunió información, cifra consolidada correspondiente a 2006



Fuente: UNODC/UN.GIFT

En los 52 países en que se especificó la forma de explotación, el 79% de las víctimas fueron objeto de explotación sexual. Si bien es probable que la explotación laboral y las víctimas de sexo masculino esté infradetectada, es real la gran proporción de mujeres víctimas de la explotación sexual en todas las regiones, incluso en los países en que se descubren rutinariamente otras formas de trata.

Las corrientes de la trata de personas

Aunque la información en materia de justicia penal, por sí sola, no puede reflejar la magnitud de las corrientes de la trata de personas, sí permite obtener una idea de los países de origen y destino. Es posible descubrir a las víctimas y a los autores en los países de origen, de tránsito o de destino. Por consiguiente, los datos en materia de justicia penal proporcionan varias fuentes de información independientes sobre los lugares en los que los autores captan a las víctimas y los lugares a los que se las traslada.

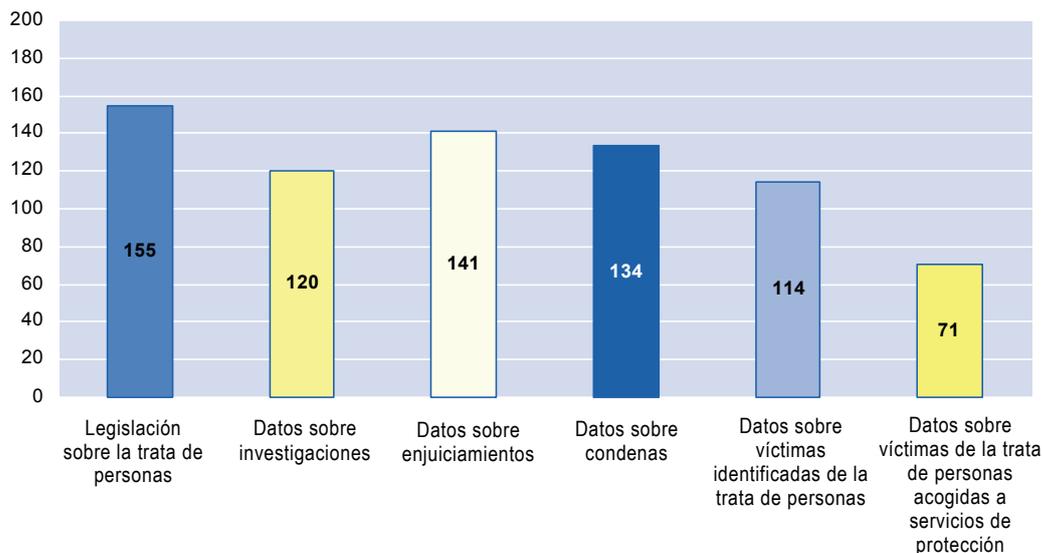
En la mayoría de los casos sobre los que se informa, se trasladó a las víctimas haciéndolas cruzar fronteras internacionales. En 32 países se comunicaron casos de trata de personas interna, o de explotación de nacionales en el país de origen, aunque es probable que la trata de personas interna se infradetecte, debido a definiciones restrictivas de la trata de personas o a la mayor notoriedad de las víctimas extranjeras. Aun en los países que comunicaron trata de personas interna, en la mayoría de los casos fueron más numerosas las víctimas extranjeras.

Las corrientes transfronterizas no son necesariamente corrientes a larga distancia. Gran parte de la actividad transfronteriza de trata de personas se realizaba entre países de la misma región y, en particular, entre países aledaños. No obstante, también existen pruebas de trata de personas intercontinental. Sorprendentemente, se descubrieron víctimas del Asia oriental en más de 20 países de distintas regiones del mundo, como Europa, América, el Oriente Medio, el Asia central y África. Ello indica que la trata de personas del Asia oriental constituye un fenómeno aparte digno de un estudio pormenorizado. Otras corrientes a larga distancia incluyen el traslado de víctimas de la trata de África a lugares en Europa y América del Norte; de América Latina a América del Norte y Europa; de Europa central, Europa oriental y Asia central a Europa y al Oriente Medio; y del Asia meridional al Oriente Medio.

Necesidad de una vigilancia continua

Además de lo expuesto anteriormente, el valor fundamental del presente informe ha consistido en evaluar la información disponible, destacar lo que aún se desconoce y la propuesta de mejorar los sistemas de reunión de información. De la información recibida, se desprende, sin lugar a dudas, que es necesario uniformar las definiciones en el plano internacional en términos análogos a los del Protocolo. No es infrecuente que países situados en ámbitos similares que poseen ordenamientos jurídicos compatibles tengan en cuenta aspectos distintos. Asimismo, es necesario alentar a los Estados Miembros a que reúnan más información y de mejor calidad sobre la situación de la trata de personas en sus países. Algunos países tenían datos específicos, por ejemplo, sobre el número de víctimas o de delincuentes, carecían de información sobre el sexo, la edad o la nacionalidad de esas personas. Los delitos internos que equivalen a la trata de personas no se registran en los totales nacionales. Es posible que mediante el establecimiento de un programa de estimaciones se aliente a los Estados que todavía no lo han hecho a cumplir las obligaciones relativas a la aprobación de leyes apropiadas y hacer frente al problema de la trata de personas de forma estratégica.

Número de países que facilitaron datos a la UNODC, por tema



Fuente: UNODC/UN.GIFT

Una de las preguntas fundamentales permanece sin respuesta: el alcance mundial del problema de la trata de personas. Sin una idea de la magnitud del problema, es imposible establecer una prioridad en lo referente a la trata en relación con otras amenazas locales o transnacionales, y es difícil evaluar la efectividad de cualquier intervención. Si bien sería prematuro hacer una valoración sobre la base de la información disponible, incumbe a la comunidad internacional reunir la información necesaria para colmar esa laguna. Para evaluar el tamaño real del mercado de personas es necesario contar previamente con un mayor conocimiento del problema y esa información podría reunirse mediante un programa sostenido de intercambio de datos.

El presente informe ha demostrado que es posible la vigilancia internacional de las tendencias de la trata de personas y que se dispone de un gran acervo de información al respecto. Sin embargo, el informe es meramente un proyecto experimental como base de otro proyecto con un potencial mucho mayor de rastreo del fenómeno mundial de la trata de personas y de seguimiento de los esfuerzos colectivos por hacerle frente. Es necesario establecer un mecanismo internacional de vigilancia de las tendencias de la trata de personas con el fin de continuar recopilando datos del carácter de los reunidos en el presente estudio (datos sobre los marcos jurídicos e institucionales; estadísticas en materia de justicia penal; e información relativa a los servicios prestados a las víctimas). Tal mecanismo serviría asimismo para reunir más información del entorno del mercado respecto de esos delitos, incluidos datos sobre los precios y la demanda. Los esfuerzos coordinados requieren sistemas de información colectivos y la lucha mundial contra la trata de personas requiere conocimientos que fundamenten las intervenciones estratégicas.