

Carta de la Secretaria

Estimado lector:

El año pasado visité un refugio para sobrevivientes de la trata de personas. Me abrazaron niñas que deberían haber estado en la escuela primaria pero, en cambio, se recuperaban tras haber sido esclavizadas en un prostíbulo. Sabemos que la trata de personas afecta a todas las regiones y a todos los países del mundo, pero al mirar a esas niñas a los ojos y escuchar sus relatos de primera mano volví a constatar la tragedia muy real y personal de la esclavitud moderna. Es por eso que en la última década, tanto los Estados Unidos como la comunidad internacional se han comprometido solemnemente a luchar contra este flagelo dondequiera que exista. Esas niñas, y los millones de personas que ellas representan en todo el mundo, constituyen un llamamiento a la acción para cumplir las promesas de la última década.

El Informe sobre la Trata de Personas (Informe TP) de 2011 comprende más de 180 narrativas que evalúan las actividades de los gobiernos para luchar contra la trata de personas. En conformidad con el lenguaje y los valores del Protocolo de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas, que procuran garantizar la prevención de este delito, el enjuiciamiento de los tratantes y la protección para el número máximo de víctimas, en la definición de los Estados Unidos de la trata de personas se incluyen todas las conductas relacionadas con el trabajo forzoso, así como la trata de adultos y menores para su explotación sexual comercial. Al evaluarnos a nosotros mismos y a los gobiernos de todo el mundo, la verdadera prueba de las actividades antitrata de un país no consiste solamente en que un gobierno haya promulgado leyes estrictas consecuentes con ese enfoque, sino que estas leyes se apliquen en forma amplia y eficaz. En resumidas cuentas, se trata de si esas leyes cumplen su cometido.

En esta “Década de cumplimiento”, debemos asegurarnos de que nuestras actividades sigan abordando todas las formas de la trata, ya sean con fines sexuales o laborales, internas o transnacionales, o que afecten a hombres, mujeres o niños. Debemos evitar este delito forjando alianzas que responsabilicen a los países de origen por el reclutamiento explotador y aseguren que los países de destino tomen medidas enérgicas de identificación de las víctimas y enjuicien con severidad a los tratantes de personas. Debemos colaborar con los líderes de la industria para que los consumidores puedan saber que los productos o servicios que compran provienen de fuentes responsables. Además, debemos mejorar la capacidad de los gobiernos para proteger a las víctimas y responsabilizar a los tratantes de personas. Los países conocidos por su respeto inquebrantable del estado de derecho no pueden sencillamente dormirse en sus laureles sino que deben trabajar para administrar justicia y prestar los servicios que merecen las víctimas de la trata.

Este Informe anual expone la continua dedicación de los Estados Unidos a la lucha contra los tratantes de personas sin importar donde se encuentren, porque la lucha contra la esclavitud y la defensa de los derechos humanos forma parte de nuestra identidad nacional. Por las niñas del refugio —y por todos aquellos que han sido víctimas de este delito— nos mantendremos firmes en nuestros esfuerzos y veraces en nuestras evaluaciones. Debemos cumplir nuestras promesas de proteger a las víctimas, castigar a los explotadores y mejorar la vida de los sobrevivientes para que algún día tengan la oportunidad de desarrollar su potencial innato.

Carta del Embajador

Estimado lector:

Si el Informe de la Trata de Personas (Informe TP) de 2010 marcaba aniversarios y analizaba el progreso alcanzado, el Informe TP de 2011 introduce una nueva era de enfoques verdaderamente integrales para luchar contra la trata de personas. En la última década, la comunidad de naciones ha dejado de negar que este delito todavía existe y, por ende, ha adoptado una amplia gama de políticas y ha forjado alianzas. Este cambio fue impulsado en especial por la repercusión que han tenido los Informes TP anuales, la aceptación inmediata del Protocolo de Palermo de las Naciones Unidas y la insistencia de la sociedad civil de que no es posible hacer caso omiso de este delito.

Los gobiernos reconocen ahora los métodos modernos utilizados para imponer el servicio y el efecto que tienen sobre las víctimas. Hay un amplio consenso sobre la respuesta apropiada; 142 países ratificaron el Protocolo de Palermo, mientras que 128 países promulgaron leyes que prohíben toda forma de la trata de personas. Cada año se ven progresos en los enjuiciamientos, la identificación de las víctimas y las medidas de protección y prevención. A diferencia de lo que sucedía diez años atrás, el lenguaje de la abolición ha llegado a los altos niveles gubernamentales. El hecho de que siga existiendo una forma de esclavitud en la era moderna y de que es necesario afrontarla es un tema considerado actualmente por jefes de estado y directores de empresa, en reuniones de accionistas, en grupos religiosos y en la blogosfera.

Sin embargo, la esclavitud moderna continúa siendo una realidad para millones de personas y no solo para algunas de ellas en forma aislada. La única solución es que los gobiernos tomen medidas. La responsabilidad de los gobiernos de enjuiciar a los tratantes de personas y de impartir justicia a las víctimas de la trata no puede asignarse a las organizaciones no gubernamentales (ONG), como tampoco deberían estar a cargo de la protección. Las medidas sistémicas y estructurales necesarias para prevenir la trata de personas deben reflejar un cambio cultural que rechaza la esclavitud moderna, se ocupa de la demanda que exacerba este delito y exige la responsabilidad personal. Pero, estos esfuerzos deben fundamentarse en la acción gubernamental.

El Informe TP de este año se centra en la forma en que los gobiernos pueden adoptar un enfoque más orientado y decidido que aborde plenamente las normas mínimas para combatir la trata de personas. También considera los sistemas y políticas gubernamentales que favorecen la trata de personas. Al adoptar un enfoque moderno y en desarrollo, es posible ir más allá de la mera aprobación de leyes. En cambio, debemos medir nuestro éxito o fracaso por el número de víctimas asistidas, de tratantes de personas castigados y de abusos evitados. Es hora de tratar el paradigma de las “3P” (por las siglas en inglés de: prosecution, protection, prevention), no solo como un elemento retórico: el enjuiciamiento solo no librará al mundo de este azote sino que debe complementarse plenamente con la protección y la prevención. Todos los países —a todos los niveles— pueden y deben hacer más.

Del mismo modo que reconocemos a los últimos 10 años como una década de desarrollo, adoptemos los próximos 10 años como una década de cumplimiento.

IN MEMORIAM

Richard Holbrooke

(1941-2010)

“Poner fin a este delito tan monstruoso no es una cuestión política sino un imperativo para los EE. UU., y una responsabilidad de las personas. Es por eso que todavía hay abolicionistas de nuestro tiempo. Y es por eso que el resto de nosotros deberíamos unirnos a ellos.”

– Richard Holbrooke, 2008

A fines del año pasado, el Departamento de Estado lamentó la pérdida del Embajador Richard Holbrooke, un hombre que personificó lo mejor de la administración pública. Muchos conocen bien su legendaria historia en Vietnam, su servicio como uno de los Secretarios Adjuntos más jóvenes de la historia, su papel fundamental en poner fin a las guerras de los Balcanes, su servicio como Embajador ante las Naciones Unidas y, por último, su labor como Representante Especial para Afganistán y Pakistán. Pero pocos saben de la sincera dedicación de Richard Holbrooke a la lucha contra la esclavitud moderna.

En 2009, cuando se desempeñaba como Representante Especial para Afganistán y Pakistán, el Embajador Holbrooke se enteró de que un grupo de trabajadores en Pakistán estaban sujetos a esclavitud por deudas que habían contraído. No desestimó la difícil situación de los trabajadores como una controversia local ni consideró que ella no ameritaba su intervención. No los abandonó a un sistema social arraigado en Pakistán ni tuvo temor de que el planteamiento del asunto introduciría una nota discordante en sus conversaciones de importancia crucial con el Gobierno pakistaní. En cambio, el Embajador Holbrooke hizo lo que sabía hacer mejor —lisonjeó, hizo numerosas llamadas telefónicas, convocó a reuniones y les dio nuevos bríos a las burocracias de dos países por pura fuerza de voluntad. ¿Cuál fue el resultado de este torbellino de actividad durante una semana? Casi 200 personas que habían estado cautivas por la fuerza y por amenazas, hoy en día están libres gracias a Richard Holbrooke.

Este no fue un incidente aislado. A lo largo de su carrera profesional, el Embajador Holbrooke percibió no solo lo que estaba en juego desde el punto de vista geopolítico y los vaivenes de las negociaciones sino las personas que eran importantes, incluso en un tema oculto como el de la esclavitud moderna. Sus propias palabras lo expresan mejor:

“Uno nunca debe olvidar que los esclavos son personas antes que nada. Su vida está llena de pesares e injusticias, pero también. . . de humor y alegrías. Al igual que la gente común. Al igual que las personas libres”.

Aquí en el Departamento de Estado y en nuestras embajadas en todo el mundo, los diplomáticos estadounidenses se afanan por estar a la altura de este desafío, y de su ejemplo. Ya sea con sus compromisos con los gobiernos anfitriones, el suministro de fondos a las organizaciones no gubernamentales (ONG) para la prestación de servicios de primera línea o incluso al descubrir y responder a casos de trata en los países donde se encuentran, nuestros diplomáticos marcan una diferencia. Es así como nos esforzamos por honrar la memoria del Embajador Holbrooke. Es así como tratamos de estar a la altura de las expectativas del público al que servimos. Nos lamentamos por las víctimas, llo-

ramos a los caídos y mediante nuestros informes y nuestra diplomacia redoblamos nuestro compromiso de ser dignos de su ejemplo.

Índice

EL INFORME DE LA TRATA DE PERSONAS (TP) de 2011

Definiciones y metodología

¿Qué es la trata de personas?

Metodología

Colocación en niveles

Guía de los niveles

Sanciones para países de Nivel 3

Transición a una década de cumplimiento

Responsabilidad de los gobiernos

Prevención

Gobierno: concentración en la demanda

Cuidado con lo que come: la esclavitud y los alimentos

Promulgación de normas comerciales

Las personas no pueden usarse como garantía

Envío y recepción: el desafío de la mano de obra en una sociedad globalizada

Enjuiciamiento

Interrogatorio de las víctimas de la trata: con poco se logra mucho

Obstáculos a los enjuiciamientos eficaces: conceptos de consentimiento y denuncia

Protección

Identificación preventiva de víctimas

Servicios integrales

Leyes de protección de trabajadores domésticos y agrícolas

Alianzas

La necesidad de la coordinación interinstitucional

El valor de asociarse con las ONG

Temas de interés especial

Niños soldados

La Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA) y el Protocolo de Palermo

Más allá del Nivel 1

Pautas clave de adquisición

Identificación de la demanda local de la explotación sexual comercial de menores

Enfoque regulador óptimo al reclutamiento laboral

Los Principios Éticos de Atenas y las Pautas de Aplicación de Luxor

Técnicas de control empleadas por los tratantes de personas con fines de explotación sexual y los proxenetas

La esclavitud y la seguridad de los alimentos: la flota pesquera

Nuevos medios para una nueva lucha

Logros potenciales de un cuerpo intragubernamental antitrata

Datos mundiales de aplicación de la ley

Héroes del Informe TP de 2011

Colocación en niveles/Mapas

Cómo leer una narrativa de país

Narrativas por país

Convenciones internacionales pertinentes

Normas mínimas de la TVPA

El personal de paz internacional y cómo poner fin a la trata de personas

Organizaciones internacionales, regionales y subregionales

-La lucha contra la trata de personas

Glosario de siglas

Créditos de las fotografías

EL INFORME DE LA TRATA DE PERSONAS (TP) DE 2011

Definiciones y metodología

¿Qué es la trata de personas?

En los últimos 15 años, los términos “trata de personas” y “trata de seres humanos” se han usado como términos generales que definen las actividades en las que una persona obtiene o mantiene trabajos o servicios realizados por otra persona por medios forzados. La Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA, por sus siglas en inglés) describe este servicio obligado con una serie de términos diferentes: servidumbre involuntaria, esclavitud, servidumbre por deudas y trabajo forzoso.

Según el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) y la TVPA, las personas pueden ser víctimas de la trata independientemente de si nacieron en condiciones de servidumbre o fueron trasladadas a la situación de explotación, ya sea porque alguna vez aceptaron trabajar para un tratante de personas, o por haber participado en un delito como consecuencia directa de ser víctimas de la trata. El núcleo de este fenómeno son las múltiples formas de esclavitud, no las actividades relacionadas con el traslado internacional.

Entre las formas principales de la trata de personas se encuentran las siguientes:

El trabajo forzoso

El trabajo forzoso, llamado también servidumbre involuntaria, puede ocurrir cuando empleadores inescrupulosos explotan a los trabajadores que son más vulnerables por las altas tasas de desempleo, pobreza, delincuencia, discriminación, corrupción, conflictos políticos o aceptación cultural de la práctica. Los inmigrantes son especialmente vulnerables, pero las personas también pueden ser obligadas a realizar trabajos forzados en su propio país. Las mujeres víctimas de trabajos forzados o en condiciones de esclavitud, especialmente mujeres y niñas en situación de servidumbre doméstica, también suelen ser víctimas de la explotación sexual.

La trata de personas con fines de explotación sexual

Cuando se coacciona, obliga o engaña a un adulto para que ejerza la prostitución —o se le mantiene en la prostitución por coacción— esa persona es víctima de la trata. Todos los que participan en la captación, el transporte, el traslado, la acogida, o la recepción de esa persona con ese fin han cometido un delito de trata. La trata de personas con fines de explotación sexual también puede ocurrir en la servidumbre por deudas, cuando mujeres y niñas son obligadas a seguir ejerciendo la prostitución mediante el uso de la “deuda” ilícita presuntamente contraída por su traslado, reclutamiento o incluso su burda “venta” —que según los explotadores ellas están obligadas a pagar antes de poder ser libres. Es crucial comprender que el consentimiento inicial de una persona a participar en la prostitución no es determinante desde el punto de vista jurídico: si se mantiene a una persona en servicio a partir de entonces mediante la manipulación psicológica o la fuerza física, esa persona es víctima de la trata y tiene derecho a recibir los beneficios estipulados en el Protocolo de Palermo y las leyes na-

cionales pertinentes.

El trabajo en condiciones de servidumbre

Una forma de fuerza o coacción es el uso de una caución, o deuda. Esta práctica conocida comúnmente como “trabajo en condiciones de servidumbre” o “servidumbre por deudas”, está prohibida desde hace mucho tiempo de conformidad con las leyes de los EE. UU. por el término peonaje, y el Protocolo de Palermo exige su penalización por ser una forma de la trata de personas. Los trabajadores de todo el mundo se transforman en víctimas de la servidumbre por deudas cuando los tratantes de personas o los reclutadores explotan ilícitamente una deuda inicial que el trabajador contrajo como parte de las condiciones de empleo. Los trabajadores también pueden heredar una deuda en los sistemas más tradicionales de trabajo en condiciones de servidumbre. En Asia del Sur, por ejemplo, se calcula que hay millones de víctimas de la trata que trabajan para pagar las deudas de sus antepasados.

La servidumbre por deudas entre los jornaleros inmigrantes

Los abusos contractuales y las condiciones de empleo peligrosas de los jornaleros inmigrantes no constituyen necesariamente trata de personas. No obstante, la imposición de costos ilícitos y deudas a estos jornaleros en el país de origen, a menudo con el apoyo de organismos sindicales y empleadores en el país de destino, puede contribuir a una situación de servidumbre por deudas. Esto es así aun cuando la situación del trabajador en el país esté vinculada al empleador en el contexto de programas de trabajo temporarios basados en el empleo.

La servidumbre doméstica involuntaria

Una forma singular de trabajo forzoso es la servidumbre involuntaria de los trabajadores domésticos, cuyos lugares de trabajo son informales, están comunicados con sus habitaciones en sus horas libres y no suelen compartirse con otros trabajadores. Este tipo de entorno, que a menudo aísla socialmente a los trabajadores domésticos, favorece la explotación no consensual ya que las autoridades no pueden inspeccionar la propiedad privada tan fácilmente como pueden inspeccionar lugares de trabajo formales. Los investigadores y proveedores de servicios denuncian muchos casos de enfermedades no tratadas y, trágicamente, el abuso sexual generalizado, lo que en muchos casos puede ser indicio de una situación de servidumbre involuntaria.

El trabajo forzoso de menores

La mayoría de las organizaciones internacionales y leyes nacionales reconocen que los menores pueden participar legalmente en ciertas formas de trabajo. No obstante, hay un consenso cada vez mayor de que es necesario erradicar las peores formas del trabajo de menores, entre otros, el trabajo forzoso y en condiciones de esclavitud. Un menor puede ser víctima de la trata de personas independientemente del lugar de esa explotación no consensual. Algunos indicios de posible trabajo forzoso de un menor son las situaciones en las que aparentemente el menor se encuentra bajo la custodia de una persona ajena a su familia que lo obliga a realizar un trabajo para beneficiar financieramente a otra persona que no pertenece a la familia del menor y no le ofrece la opción de irse.

Las respuestas antitrata deben complementar, no sustituir, las medidas tradicionales contra el trabajo de menores, tales como la reparación y la educación. No obstante, cuando los menores son esclavizados, sus explotadores no deben escapar al castigo penal en virtud de respuestas administrativas de larga data a las prácticas del trabajo de menores.

Los niños soldados

La práctica de los niños soldados es una manifestación de la trata de personas cuando implica el reclutamiento o uso ilícito de menores —mediante la fuerza, el fraude o la coacción— como combatientes o para explotación laboral o sexual por las fuerzas armadas. Los autores pueden ser fuerzas del gobierno, organizaciones paramilitares o grupos rebeldes. Muchos menores son secuestrados por la fuerza para ser usados como combatientes. Otros son obligados ilícitamente a trabajar como maleteros, cocineros, guardias, sirvientes, mensajeros o espías. Niñas adolescentes pueden ser obligadas a casarse o a tener relaciones sexuales con combatientes varones. Los niños soldados, tanto varones como niñas, a menudo son víctimas de abuso sexual y corren un alto riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual.

La trata de menores con fines de explotación sexual

Según el UNICEF, hasta dos millones de menores son sometidos a la prostitución en el comercio sexual mundial. Los acuerdos y protocolos internacionales obligan a la penalización de la explotación sexual comercial de menores. El uso de menores en el comercio sexual está prohibido conforme al Protocolo de Palermo y las leyes de los EE. UU., así como por la legislación en los países de todo el mundo. No puede haber ninguna excepción ni racionalización cultural o socioeconómica que impida el rescate de menores de la servidumbre sexual. La trata de personas con fines de explotación sexual tiene consecuencias devastadoras para los menores, entre ellas traumas físicos y psicológicos duraderos, enfermedades (incluido el VIH/SIDA), drogadicción, embarazos no deseados, desnutrición, ostracismo social y posiblemente la muerte.

Metodología

El Departamento de Estado preparó este informe con información suministrada por embajadas de los EE. UU., funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales e internacionales, informes publicados, viajes de investigación a cada región e información enviada a la dirección electrónica tipreport@state.gov. Esta dirección electrónica brinda un medio para que las organizaciones y las personas puedan intercambiar información con el Departamento de Estado sobre el progreso de los gobiernos en abordar la cuestión de la trata de personas.

Las oficinas consulares diplomáticas y los organismos nacionales informaron sobre la situación de la trata de personas y las medidas gubernamentales para combatirla basándose en investigaciones exhaustivas que incluyeron reuniones con una amplia variedad de funcionarios públicos, representantes de ONG locales e internacionales, funcionarios de organizaciones internacionales, periodistas, académicos y sobrevivientes. Las misiones de los EE. UU. en el extranjero están dedicadas a atender las cuestiones de la trata de personas.

Colocación en niveles

El Departamento ubica a cada país en el Informe TP de 2011 en uno de tres niveles, tal como lo estipula la TVPA. Esta colocación se basa más en el alcance de la acción gubernamental para combatir la trata que en la magnitud del problema, si bien esto último es también un factor importante. Los análisis se basan en el alcance de las actividades de los gobiernos para cumplir las normas mínimas de la TVPA con el objeto de eliminar la trata de personas (véase la página 404).

Si bien el Nivel 1 es la clasificación más alta, no significa que un país no tenga problemas de trata. En realidad, una clasificación de Nivel 1 indica que un gobierno ha reconocido la existencia de la trata de personas, se ha esforzado por afrontar el problema y cumple las normas mínimas de la TVPA. Cada año, los gobiernos necesitan demostrar un progreso apreciable en la lucha contra la trata para mantener la clasificación de Nivel 1. De hecho, el Nivel 1 representa una responsabilidad más que una ayuda.

Las clasificaciones por niveles y las narrativas del Informe TP de 2011 reflejan lo siguiente:

- promulgación de leyes que prohíben las formas graves de la trata de personas, según la definición de la TVPA, e imposición de sanciones penales por delitos de trata;
- sanciones penales prescritas por los delitos de trata de personas con un máximo de por lo menos cuatro años de privación de libertad o una sanción más severa;
- aplicación de leyes antitrata mediante el enjuiciamiento enérgico de las formas corrientes de trata en el país;
- medidas preventivas de identificación de víctimas con procedimientos sistemáticos de orientación para las fuerzas del orden y otros socorristas de primera línea respaldados por el gobierno en el proceso de la identificación de víctimas;
- financiamiento gubernamental y alianzas con ONG para brindar a las víctimas acceso a la atención primaria de salud, asesoramiento y refugio, que les permita relatar sus experiencias como víctimas de la trata a los asistentes sociales y agentes del orden capacitados en el tema, en un entorno de mínima presión;
- actividades de protección de víctimas que incluyan acceso a servicios y refugio sin detención y con opciones legales diferentes al traslado a países en los que la víctima afrontaría represalias o penurias;
- el grado en que un gobierno garantiza que las víctimas reciben asistencia jurídica y de otro tipo y que, de conformidad con las leyes nacionales, las medidas no sean perjudiciales para los derechos, la dignidad o el bienestar psicológico de las víctimas.
- el grado en que un gobierno garantiza la repatriación segura, humana y, dentro de lo posible, voluntaria, además de la reintegración de las víctimas; y
- medidas gubernamentales para prevenir la trata de personas; como actividades para limitar las prácticas identificadas como factores contribuyentes a la trata de personas, entre ellas el trabajo forzoso, resultante de la confiscación de los pasaportes de trabajadores extranjeros por los empleadores y de no impedir que los reclutadores de mano de obra cobren tarifas excesivas a posibles trabajadores inmigrantes.

Las clasificaciones por niveles y las narrativas NO se ven afectadas por lo siguiente:

- las iniciativas, por más loables que sean, emprendidas exclusivamente por actores no gubernamentales en el país;
- eventos de concientización del público general —auspiciados por el gobierno u otro organismo— que no tengan vínculos concretos con el enjuiciamiento de tratantes de personas, la protección de las víctimas o la prevención de la trata; y,
- la formulación de iniciativas de aplicación de la ley o de desarrollo en líneas generales sin un enfoque específico en la trata de personas.

Guía de los niveles

Nivel 1

Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata.

Nivel 2

Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplir esas normas.

Lista de Vigilancia de Nivel 2

Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplir esas normas Y:

- a) **el número absoluto de víctimas** de formas graves de la trata es muy elevado o aumenta considerablemente;
- b) **no se presentan pruebas de que se hayan intensificado los esfuerzos** para combatir las formas graves de la trata de personas con respecto al año anterior, tales como más investigaciones, enjuiciamientos y condenas por delitos de trata, más asistencia a las víctimas y **menos indicios de complicidad** en las formas graves de la trata por parte de las autoridades gubernamentales; o
- c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas se fundamentó en **compromisos contraídos por el país de adopción de medidas complementarias en el siguiente año.**

Nivel 3

Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

La TVPA enumera otros factores por los cuales se puede determinar si un país debería estar en el Ni-

vel 2 (o en la Lista de Vigilancia de Nivel 2) y no en el Nivel 3. Primero, el grado en que el país sea un país de origen, de tránsito o de destino de formas graves de la trata. Segundo, el grado en que el gobierno del país no cumple con las normas mínimas de la TVPA y, en particular, el grado en que funcionarios o empleados gubernamentales hayan sido cómplices en las formas graves de la trata. Y tercero, las medidas razonables requeridas para que el gobierno cumpla con las normas mínimas en virtud de sus recursos y capacidades para abordar y eliminar las formas graves de la trata de personas.

En 2008, la Ley William Wilberforce de Reautorización de la Protección de las Víctimas de la Trata de Personas (TPRA, por sus siglas en inglés) incluyó una disposición de que todo país clasificado como de Nivel 2 en la Lista de Vigilancia por dos años consecutivos y que sería clasificado en el mismo nivel al año siguiente sería, en cambio, clasificado en el Nivel 3 al año siguiente. Esta disposición entrará en vigor por primera vez en el informe de este año. La Secretaria de Estado, por delegación, puede no aplicar la baja de categoría automática basándose en pruebas verosímiles de que se justifica la no aplicación porque el gobierno tiene un plan concreto, el cual, si se aplica, demostraría que se están realizando esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas de la TVPA a fin de eliminar la trata, y que el país está dedicando recursos suficientes para aplicar dicho plan. Los gobiernos sujetos a la disposición de baja de categoría automática se citan como tales en las narrativas por país.

Sanciones para los países de Nivel 3

De conformidad con la TVPA, los gobiernos de países colocados en el Nivel 3 podrían quedar sujetos a ciertas sanciones según las cuales el gobierno de los EE. UU. puede denegar o retirar la ayuda al extranjero no humanitaria ni relacionada con el comercio. Además, los países de Nivel 3 no podrán recibir financiamiento para la participación de funcionarios gubernamentales en programas de intercambio educacional y cultural. Asimismo, según la TVPA, los gobiernos sujetos a sanciones también afrontarían la oposición de los EE. UU. al suministro de ayuda (salvo la ayuda de índole humanitaria, relacionada con el comercio o ciertos tipos de ayuda para el desarrollo) por parte de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Las sanciones impuestas entrarán en vigor el 1 de octubre de 2011; no obstante, todas las sanciones estipuladas por la TVPA o parte de ellas pueden no aplicarse si el Presidente determina que el suministro de dicha ayuda al gobierno promovería los fines de la ley o favorecería de algún otro modo el interés nacional de los Estados Unidos. La TVPA también dispone la no aplicación de sanciones si ello fuese necesario para evitar efectos adversos considerables para las poblaciones vulnerables, en especial, para las mujeres y los niños.

Ninguna clasificación por niveles es permanente. Todos y cada uno de los países pueden hacer más, incluso los Estados Unidos. Todos los países deben mantener y aumentar los esfuerzos para combatir la trata.

Transición a una década de cumplimiento

Responsabilidad de los gobiernos

Hablando en nombre de los nueve héroes de la antitrata en el Informe TP del año pasado, Laura Germino de la Coalición de Trabajadores Immokalee dijo, “Nos comprometemos, con nuestros esfuerzos continuos, a proseguir nuestra lucha colectiva para eliminar la esclavitud de la faz de la tierra. Estamos luchando por llegar al Nivel Cero”.

Cada año, la motivación de los héroes no proviene de las clasificaciones por niveles sino de la visión de un mundo sin esclavitud. Algunos trabajan por combatir las causas fundamentales —poner fin a la demanda de explotación sexual comercial y a la constante presión del descenso de los precios que suele vincular las cadenas de suministro empresariales a las ataduras del servicio forzoso, y brindar opciones a las mujeres y las niñas para que la emigración con riesgos no sea su única opción. Otros arriesgan su seguridad y dedican su vida a luchar por un sistema judicial más responsable o por devolverles la confianza a los hombres, mujeres y niños que han sido víctimas de la trata de personas. Ellos sirven con habilidad y nobleza, colmando las brechas creadas por las fallas colectivas de nuestra humanidad y gobernabilidad, trabajando por un mundo que ya no necesite de su heroísmo.

Esa es la visión del movimiento abolicionista mundial emergente. ¿Cuál es, entonces, la visión de los gobiernos?

El Protocolo de Palermo de las Naciones Unidas y la TVPA de los Estados Unidos han contribuido a que los gobiernos comprendan cuáles son las herramientas necesarias para combatir este delito. El Informe TP de 2010 abarcó con gran detalle el progreso alcanzado durante la última década: el aumento de la promulgación de leyes que penalizan todas las formas de trata de personas; el aumento de la concientización y responsabilidad del público por las compras de todo producto que pueda propiciar la explotación de otra persona; y las 142 partes firmantes del Protocolo de Palermo que adoptaron el paradigma de las “3P” de prevención de la trata, enjuiciamiento de los tratantes y protección de los sobrevivientes.

La primera década tras la adopción por la Organización de las Naciones Unidas del Protocolo de Palermo puede describirse como un período de definición del marco y de promulgación de leyes que se centró en gran medida en la penalización de la trata de personas y la creación de mecanismos de ayuda para las víctimas. Ahora, ha llegado el momento de formular una respuesta mundial sólida basada en una mayor aplicación de este marco a nivel nacional. Las respuestas de los gobiernos deben rastrear la trata hasta los puntos de explotación y ejercer presión donde haga el mayor bien. Esto concuerda con lo que hacen los gobiernos: otorgar visas y reglamentar a las empresas, negociar tratados comerciales y supervisar tanto los servicios sociales como las respuestas de la justicia penal. En un mundo posterior al Protocolo de Palermo, todas estas funciones deben reflejar el enfoque de las “3P” y la garantía de libertad estipulada en el Artículo 4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estos principios se establecen más plenamente en el Protocolo de Palermo y en las normas mínimas para combatir la trata estipuladas por la TVPA; en la página 404 se puede hallar el texto de las normas mínimas. Los gobiernos pueden evaluar su cumplimiento formulando tres preguntas sencillas:

- ¿Penaliza el gobierno todas las formas de la trata y prescribe condenas acordes con la gravedad de los delitos?

De conformidad, con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, los gobiernos deben prescribir sanciones penales máximas de no menos de cuatro años. Las penas prescritas para los delitos de trata con fines de explotación sexual deben ser equivalentes a las penas por violación y otros delitos graves.

- ¿Aplica el gobierno sus leyes para investigar y enjuiciar enérgicamente todas las formas de la trata de personas que existen en el país?

Muchos países no llevan a cabo los enjuiciamientos con diligencia o pasan por alto ciertos tipos de trata de personas, como el trabajo forzoso de hombres y muchachos. Algunos países limitan sus actividades de aplicación de la ley o bien a las víctimas extranjeras de la trata o a sus propios ciudadanos. Estas deficiencias se observan en las narrativas y se reflejan en las clasificaciones por niveles. Y, por último,

- ¿Hace el gobierno lo que está a su alcance para proteger a las víctimas y prevenir la trata? En todo el mundo, los gobiernos se han comprometido a asumir la protección de las víctimas, aunque ellas siguen desaparecidas o, lo que es peor, se encuentran, sin identificación y siguen siendo víctimas. La identificación y rehabilitación enérgicas de las víctimas es lo que más se necesita pero al mismo tiempo es lo que más falta.

Las respuestas a estas preguntas ponen de relieve los fracasos, éxitos y las lecciones mundiales emergentes presentadas a lo largo de esta introducción.

Prevención

Ya desde 1904, los gobiernos habían acordado que colaborarían para prevenir la “trata de blancas”. Más de 100 años después, los tratantes siguen hallando nuevas víctimas y, en muchas jurisdicciones, operan con total impunidad. La concientización del público acerca de la trata de personas —lo que comprende la toma de conciencia sobre las señales de alarma y las respuestas requeridas— tiene una importancia fundamental y debe ser constante. Pero la concientización del público es apenas un componente de la prevención. Varios factores sistémicos que contribuyen a esta situación y están bajo el control del gobierno, pueden y deben cambiarse. Por ejemplo, muchos gobiernos de países en vías de desarrollo fomentan la emigración de la mano de obra como un medio de impulsar las remesas de divisas extranjeras; sin embargo, no controlan adecuadamente a los reclutadores privados que explotan a los trabajadores que quieren emigrar y los hacen vulnerables a la trata. Mediante el aumento de las iniciativas para reglamentar y vigilar estas prácticas de reclutamiento y otros factores que inciden en esta situación es posible interrumpir el acceso de los tratantes a las poblaciones vulnerables y poner fin a sus negocios ilegítimos.

Al reconocer y abordar su propia “huella de la esclavitud” —la adquisición por los gobiernos de productos fabricados y servicios prestados a costa de jornaleros sometidos al trabajo forzoso— cada gobierno puede cambiar drásticamente las políticas económicas que perpetúan la esclavitud moderna.

Gobierno: concentración en la demanda

La demanda de productos, servicios, mano de obra y sexo baratos abre oportunidades para la explotación de las poblaciones vulnerables. Es gracias a esa demanda que prospera la trata de personas. Se compra y se vende a las personas como si fueran productos dentro y fuera de las fronteras para satisfacer la demanda de los compradores. La pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la agitación social y la inestabilidad política facilitan la capacidad de los tratantes para reclutar víctimas pero, por sí mismos, estos factores no son la causa de la trata. La realidad económica es que la trata de personas es impulsada por las ganancias. Si nadie pagara por el sexo, la trata de personas con fines de explotación sexual no existiría. Si nadie pagara por artículos producidos por trabajadores sometidos a condiciones de servidumbre, el trabajo forzoso en las fábricas sería cosa del pasado. Cada vez es más frecuente que los actores antitrata procuran combatir la esclavitud moderna desde el lado de la demanda en vez de centrarse en los arrestos y los enjuiciamientos (el lado de la oferta).

Los gobiernos tienen el deber de llevar a los tratantes ante la justicia y de ayudar a las víctimas, pero ellos también son grandes consumidores, que gastan miles de millones de dólares al año en bienes y servicios que van desde la construcción y las armas hasta los artículos de oficina y equipos de tecnología. Por lo tanto, pueden tener una repercusión inmediata en la demanda. Los gobiernos deben examinar sus cadenas de compras y suministros y procurar reducir considerablemente la explotación de las poblaciones vulnerables.

Los gobiernos pueden llegar muy lejos en lo concerniente a abordar la demanda. Por ejemplo, pueden exigir que los contratistas y subcontratistas gubernamentales se aseguren de que los empleados no sean contratados o reclutados por medios fraudulentos o a cambio del pago de sumas de dinero excesivas. Esas políticas aumentarían la transparencia y sería más difícil que los intermediarios inescrupulosos que ofrecen empleos utilizaran la servidumbre por deudas como medio de suministrar mano de obra barata para los contratos gubernamentales. Esto es particularmente importante para los ciudadanos de terceros países, que a menudo son importados para grandes proyectos de construcción y que son más susceptibles a la explotación debido a la distancia y el aislamiento, la barrera del idioma y su dependencia del empleador para obtener visas y permisos de trabajo, entre otros factores. Las asociaciones público privadas que crean transparencia en las cadenas de suministro pueden tener un efecto considerable en la reducción de la demanda, y ayudan a que la libertad sea un asunto que le compete tanto a los gobiernos como al sector privado.

Los gobiernos pueden reducir la demanda de sexo comercial estableciendo políticas de “tolerancia cero” para empleados y contratistas que participen en la trata o soliciten actividades sexuales comerciales. Esas políticas deben dejar claro que las empresas de contratación y subcontratación tienen la responsabilidad de notificar a los empleados de la conducta prohibida, y deben establecer sanciones por las infracciones, que pueden ser tan severas como la rescisión del contrato o la inhabilitación para futuros contratos gubernamentales. Esto da a las empresas, muchas de las cuales pueden llegar a perder contratos multimillonarios en dólares si se las penaliza, un gran incentivo para asegurarse de que sus empleados y subcontratistas no contribuyan de ningún modo a la demanda que favorece la trata de personas con fines de explotación sexual.

Si bien la prohibición de la trata en todos los contratos gubernamentales es un primer paso importante, sin un seguimiento adecuado, las nuevas políticas tal vez no signifiquen nada. Los gobiernos de-

ben proporcionar recursos para la capacitación, asistencia técnica y auditoría a fin de garantizar que la trata se erradique completamente de sus cadenas de suministro.

Cuidado con lo que come: la esclavitud y los alimentos

Las imágenes polvorientas de esclavos que trabajan en plantaciones llenan las bibliotecas y las paredes de los museos, pero la demanda de artículos baratos en una economía globalizada sustenta la esclavitud hoy en día en los campos y las fincas. La esclavitud transcontinental y el Comercio Triangular impulsaron los imperios mercantiles de antaño de Europa y las Américas. Pero la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que 60% del trabajo forzoso de menores ocurre en el sector agrícola, y los productos agrícolas comprenden la categoría más grande de artículos en la *Lista de los productos producidos por el trabajo infantil o por trabajos forzados*, publicada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (DOL, por sus siglas en inglés).

Desde las fincas de cacao de África Occidental hasta los campos de algodón de Uzbekistán y los campos de tomates de los Estados Unidos, esta forma moderna de esclavitud sigue siendo común en el sector agrícola y está marcada por técnicas que distan mucho de ser modernas. Según el DOL, es posible que haya más menores realizando trabajos forzados en el sector agrícola que en el sector manufacturero. En algunos países, especialmente en Asia del Sur, las familias de los agricultores siguen heredando las deudas de sus antepasados que, en muchos casos, se han ido pasando de generación en generación. Supuestamente, la esclavitud se extiende a los océanos, y en algunas regiones el trabajo forzoso se ha generalizado en las industrias de la pesca comercial.

Tanto las empresas como los gobiernos tienen funciones importantes que cumplir en la erradicación de la esclavitud en las cadenas de suministro. En esta era de clientes cada vez más conscientes, las empresas deberán ser más minuciosas en el rastreo de sus materias primas y la vigilancia de sus cadenas de suministro. Los gobiernos deben ser más diligentes en la aplicación de las leyes y reglamentos existentes. Con la aprobación de nuevas leyes, la posibilidad de rastrear el origen de las materias primas está dejando de ser una práctica recomendada voluntaria a una obligación legal. Las empresas en todas las industrias afrontan una creciente presión para comprender las condiciones en las que se obtienen sus materias primas.

Promulgación de normas comerciales

En la economía globalizada actual, a menudo hay intersecciones complejas entre las operaciones comerciales legales y la trata ilegal de personas. Cada vez más, el sector privado reconoce su papel en la erradicación de la trata de personas, tanto en las medidas preventivas para asegurar que las empresas no impulsen la demanda de trabajo forzoso como en las iniciativas preventivas para mitigar o disminuir esos abusos. También, sigue aumentando el interés del público por saber dónde y cómo se producen, fabrican, procesan y distribuyen los productos y los alimentos. Los consumidores, activistas e inversionistas están instando a las empresas a que firmen y apliquen códigos de conducta ética.

Las empresas desempeñan un papel crucial en asegurar que el trabajo forzoso no esté relacionado con los productos que compramos. No obstante, dada la complejidad de las cadenas de suministro

actuales, las soluciones más eficaces para poner fin al trabajo forzoso provendrán de la colaboración entre los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y los consumidores. Algunos ejemplos recientes de enfoques de múltiples partes interesadas para abordar el tema de la esclavitud en las cadenas de suministro han demostrado ser muy prometedores.

El Grupo Consultivo (CG) para eliminar el uso del trabajo de menores y el trabajo forzoso en los productos agrícolas importados fue establecido por el Proyecto Agrícola de 2008 para formular recomendaciones al Secretario de Agricultura de los EE. UU. con respecto a las pautas para reducir la probabilidad de que los productos agrícolas que ingresan en los Estados Unidos contribuyan a la esclavitud. El CG consta de miembros del Gobierno, la industria, la sociedad civil e instituciones de enseñanza superior y de investigación. Sus conocimientos experto combinado contribuyeron a formular un conjunto de pautas voluntarias de la industria que esbozan las prácticas recomendadas para las actividades de vigilancia, verificación y rehabilitación de terceros independientes, y la transparencia. Las pautas pueden hallarse en el sitio web <http://go.usa.gov/D8n>.

La Ley de transparencia en las cadenas de suministro, promulgada en California en 2010 requiere que los vendedores minoristas y los fabricantes en California divulguen públicamente sus actividades para erradicar la esclavitud y la trata de personas en todas sus cadenas directas de suministro. La legislación se aplica a los minoristas y los fabricantes cuyos ingresos brutos anuales a nivel mundial superan los \$100 millones. La Ley se aplica a más de 3.000 empresas que funcionan en California. Estas empresas representan aproximadamente 87% de la actividad económica de ese estado, cuya economía es la octava más grande del mundo. A partir de enero de 2012, las empresas que deben acatar la ley estarán obligadas a publicar en sus páginas web cuáles son las políticas que han aplicado para garantizar que sus cadenas de suministro estén exentas de esclavitud y trata de personas. Estas políticas pueden ser evaluar y abordar el riesgo de la trata de personas, auditar a los proveedores y capacitar a los empleados y la gerencia en materia de la trata de personas y la esclavitud. El texto de la ley de California puede hallarse en el sitio web <http://go.usa.gov/D8n>.

Las personas no pueden usarse como garantía

Una de las suposiciones más comunes sobre las víctimas “promedio” de la trata de personas es que ellas provienen de las comunidades más pobres y más aisladas. Los estudios de poblaciones en los países de origen de la trata transnacional e interna han demostrado que la incidencia de la trata es mayor entre las personas que se han instruido lo suficiente como para aspirar a una vida mejor, pero cuyas opciones para concretar esas aspiraciones son limitadas. Asistieron a escuelas para mujeres jóvenes y ahora se dan cuenta de que su educación sobrepasa las pocas opciones disponibles en sus pueblos. Se enteraron de alguien que regresó a casa con dinero para mantener a su familia. Vieron un programa de televisión que muestra lo emocionante de la vida en la ciudad o, sencillamente, tienen la valentía suficiente para intentar tener una vida mejor para sí mismas, si supieran por dónde empezar.

Allí es donde intervienen los tratantes. Aprovechando las lagunas en cuanto a la información, ellos ofrecen hacer esa conexión —a un buen empleo, a una vida mejor o una opción de traslado. Se aprovechan de la esperanza innata de sus víctimas y de su capacidad para concebir alguna oportunidad de una vida mejor. Explotan la confianza de sus víctimas en su propia capacidad para triunfar. Hallan

a personas que no tienen nada y las coaccionan a usar su vida y libertad como garantía de un futuro mejor. Si bien las iniciativas económicas de amplia base no pueden interpretarse automáticamente como actividades de prevención antitrata, los gobiernos deben reconocer la desigualdad del acceso al capital al considerar las actividades para reducir la vulnerabilidad a la esclavitud moderna. Los trabajadores que emigran de su país no deberían tener que contraer deudas con intermediarios laborales para obtener empleos en el exterior. En cambio, los gobiernos podrían proporcionar préstamos en pequeña escala para cubrir los gastos de viaje y proteger los derechos de los trabajadores mientras se encuentran en el extranjero. Pueblos enteros no deberían estar atrapados por el trabajo en condiciones de esclavitud debido a deudas heredadas de generaciones anteriores. En cambio, los gobiernos podrían brindar alternativas legales de crédito y hacer cumplir las leyes que datan de décadas atrás que prohíben la servidumbre generacional por deudas.

La historia moderna ha demostrado que el microcrédito y la microfinanciación pueden mejorar la situación de la mujer, fomentar una mejor nutrición, aumentar el acceso a la atención médica y la educación, y ampliar el acceso de las comunidades a los créditos. Cuando se combinan con programas antitrata bien enfocados, las iniciativas de microfinanciación pueden actuar como liberadoras y brindar oportunidades sin riesgo y opciones de rehabilitación con un futuro respaldado por el dinero. Y los micropréstamos no son la única solución —encarcelar a los tratantes y distribuir sus ganancias mal habidas entre sus víctimas es el mejor de los programas de condonación de la deuda.

Envío y recepción: el desafío de la mano de obra en una sociedad globalizada

Los trabajadores que emigran de su país son vulnerables a la esclavitud moderna. Las mujeres viajan soñando con una vida mejor y con empleos como camareras o mucamas pero terminan siendo esclavizadas como prostitutas o esclavas domésticas. Los trabajadores quedan atrapados en la servidumbre por deudas —de muchísimas maneras como consecuencia de los costos de emigrar, tales como las sumas de dinero que pagan para conseguir empleo. Y no es solo la migración ilegal; en los informes de 2011 hubo casos en todo el mundo de víctimas viajaron a su país de destino por medios lícitos y fueron esclavizadas después de su llegada.

Según el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), hoy en día, el número de trabajadores inmigrantes internacionales en todo el mundo ha aumentado rápidamente en las últimas décadas: 215 millones en 2010, en comparación con 191 millones en 2005. En 2010, se calculaba que los flujos de remesas mundiales habían superado los \$440.000 millones (en comparación con \$275.000 millones en 2005), y que los países en desarrollo habían recibido \$325.000 millones en remesas (en comparación con \$192.000 millones en 2005). En 2009, el porcentaje de las remesas en el PIB de algunos países más pequeños fue sumamente alto: Tayikistán registró una relación de remesas/PIB de 36%; Tonga, 28%; Lesoto, 25%; Moldavia, 31%; y Nepal, 23%.

Si bien las migraciones son un instrumento importante del desarrollo económico desde el nivel individual hasta el nivel nacional, hay una necesidad apremiante de fortalecer la cooperación internacional y las normas para la gestión de la migración de mano de obra. Según la OIM, la mayoría de los países del mundo —y no solo en el mundo en desarrollo— carecen de la capacidad para manejar eficazmente la movilidad internacional de las personas hoy en día. Los mayores flujos y el crecimiento drástico de una industria de reclutamiento orientada al lucro que opera en distintos países significan

que los trabajadores que emigran en la actualidad son vulnerables a una amplia gama de abusos, incluso situaciones de trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación sexual.

Relativamente, no hay reglamentos que rijan las migraciones internacionales. En el mejor de los casos, están dominadas por unos cuantos acuerdos bilaterales —con diversos grados de aplicación— y memorandos de entendimiento bilaterales no vinculantes o acuerdos regionales. En el peor de los casos, está controlada por reclutadores privados inescrupulosos cuyos engaños y cobros excesivos pueden hacer que los trabajadores inmigrantes se encuentren muy rápido viviendo en condiciones de servidumbre por deudas.

Aun cuando haya políticas vigentes para la migración legal de mano de obra, los gobiernos deben actuar para asegurar la protección de los trabajadores inmigrantes durante todo el proceso. Donde hay acuerdos intergubernamentales (cada vez más comunes entre los países de envío y los de destino), ellos no disminuyen la necesidad de proteger al trabajador que se encuentra en programas de “patrocinio” o de “trabajadores extranjeros”. Hay mucho por hacer para evitar que los jornaleros inmigrantes sigan siendo explotados por medio de estos programas. El alto nivel de explotación documentada de trabajadores poco calificados —en particular de los trabajadores domésticos— en todo el Oriente Medio es prueba de esta vulnerabilidad y sugiere que es difícil dar garantías razonables de que las migraciones sean seguras.

Como lo resaltaba el Informe TP de 2010, el número de mujeres en las corrientes de trabajadores inmigrantes en todo el mundo ha aumentado cada vez más, a medida que las mujeres emigran para buscar empleos que existen actualmente fuera de las protecciones laborales normales, como el servicio doméstico. La emigración en masa de trabajadoras domésticas desde lugares como Indonesia y Nepal a los estados del Golfo y Malasia es intrínsecamente peligrosa, ya que es común el abuso físico y sexual de las trabajadoras domésticas y son escasas las protecciones para las mucamas maltratadas.

Teniendo en cuenta, al menos en parte, estos motivos de preocupación acerca del abuso de los trabajadores inmigrantes, varios gobiernos han impuesto restricciones a los trabajadores asiáticos en el Oriente Medio o en destinos de Asia Oriental. Estos casos no ocurren sencillamente porque hay un jefe abusivo del otro lado. Muchos de los problemas son estructurales. Las migraciones de mano de obra internacional cada vez está más dominadas por los reclutadores laborales, tanto los que tienen autorización como los que no la tienen. En vez de fomentar la competencia y las eficiencias que se transmitirían a los posibles trabajadores o empleadores, la expansión drástica de este mercado ha tenido un efecto depredador.

Las sumas exorbitantes cobradas por el reclutamiento son muy comunes, como lo son las situaciones de ofertas engañosas para atraer a los trabajadores ofreciéndoles empleos que son muy diferentes a los que se les prometió o empleos que sencillamente no existen. En el peor de los casos, esta explotación puede convertirse en una situación de trabajo forzoso, con restricciones al movimiento de los trabajadores, incumplimiento del pago de salarios, amenazas y abuso físico o sexual, todo dentro del contexto de una tarifa de reclutamiento onerosa.

El período de notificación de 2011 demostró una tendencia perturbadora, como por ejemplo, casos en que las trabajadoras extranjeras de servicio doméstico que habían sufrido abuso sexual en el lugar de trabajo, luego eran entregadas por sus empleadores a terceros para ejercer la prostitución,

incapaces de buscar ayuda debido a leyes restrictivas para los trabajadores extranjeros y a las deudas que habían contraído.

Estos abusos son posibles debido a que la relación normal entre empleador y empleado está sesgada por la presión financiera de las tarifas de reclutamiento que no concuerdan con los servicios prestados o que representan gran parte del dinero que los trabajadores inmigrantes ganarían si todo marchara perfectamente. Algunas veces, las amenazas más eficaces esgrimidas por los empleadores que desean mantener temerosos y a su servicio a los empleados extranjeros son las de no permitirles trabajar. Dado que a los trabajadores extranjeros a menudo no pueden aceptar empleos externos, el hecho de que se le prohíba estar en el lugar de trabajo no representa libertad sino que puede ser, de por sí, la coacción que el Protocolo de Palermo procura evitar. Por ejemplo, cuando los trabajadores tratan de reclamar el sueldo que ganaron o incluso solo comprar comida suficiente para vivir, los empleadores a menudo los confinan a un dormitorio, donde no podrán buscar un empleo externo y son obligados a ver cómo aumenta su deuda.

Los gobiernos deben aplicar controles más rigurosos a los reclutadores privados. A las asociaciones de organismos de reclutamiento laboral privados —tales como BAIRA en Bangladesh y ACRA en Camboya— se les debe exigir que cumplan sus compromisos de proporcionar a los trabajadores experiencias de migración seguras y reglamentadas. Si el gobierno es el intermediario laboral, son necesarias salvaguardas contra la corrupción, así como mecanismos para garantizar que los servicios de policía o de seguridad en el país de origen no serán empleados para obligar a los trabajadores a cumplir ciertas condiciones mientras se encuentran en el extranjero. La legislación nacional y los organismos del orden deben hacer cumplir reglamentos que equilibren los intereses de los agentes de reclutamiento privados con los derechos de los trabajadores, especialmente el derecho a denunciar abusos sin temor a ser deportado o a que se tomen represalias en su contra. Y las violaciones no deben abordarse exclusivamente mediante recursos que puedan absorberse en el costo de hacer negocios, tales como una suspensión justa o multas administrativas, sino también con sanciones penales.

Las organizaciones internacionales a menudo citan dos modelos como prácticas recomendadas. En Filipinas, los organismos de reclutamiento no pueden solicitar legalmente empleados para trabajos en el extranjero sin la autorización de la Administración Filipina del Empleo en el Extranjero (Philippine Overseas Employment Administration, POEA).

La POEA, que tiene la autoridad de poner a los organismos en período de prueba, incluye sesiones de capacitación en concientización sobre la trata en sus seminarios de orientación previos al empleo y programas de asesoramiento antes de la partida para los candidatos a empleos en el extranjero. En el último año, hubo casos de reclutadores enjuiciados en Filipinas, aun cuando el abuso ocurrió en el extranjero. Corea del Sur aplica un modelo de prevención de la trata laboral, según el cual el gobierno mismo recluta a trabajadores de 13 países, exige capacitación y concientización y consigue centros de recursos de trabajadores inmigrantes cercanos a los lugares de trabajo. Pero aun con estos ejemplos, los enfoques nacionales y bilaterales a la gestión de la migración de mano de obra son incompletos.

La continua identificación de víctimas de la trata entre las poblaciones migratorias destaca la necesidad de un sólido marco internacional para la gestión de la migración de mano de obra. La gobernabi-

lidad de la migración debe centrarse en facilitar políticas humanas y de migración ordenada para beneficio de todos. Esto debe efectuarse a los niveles nacional, regional e internacional, tal como lo sugiere el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Sin un marco apropiado, la explotación y el abuso de los trabajadores migrantes se tornarán necesariamente funestos a medida que las migraciones laborales siguen creciendo.

Enjuiciamiento

La mayoría de los países del mundo han ratificado el Protocolo de Palermo, que exige la prohibición y el castigo de los delitos de trata de persona. La mayoría de estos países ha promulgado leyes apropiadas para penalizar la trata de personas según la definición del Protocolo de Palermo. Si bien 62 países aún deben dictar una condena por trata, el número global de enjuiciamientos y condenas ha aumentado constantemente en los últimos tres años, al pasar de 5.212 enjuiciamientos y 2.983 condenas a nivel mundial en 2008, a 6.017 enjuiciamientos y 3.619 condenas en 2010.

Lamentablemente, el número de enjuiciamientos es considerablemente menor que el número de detenciones e investigaciones. Y los enjuiciamientos exitosos de los delitos de trata de personas con fines de explotación sexual superan con mucho los enjuiciamientos satisfactorios por trabajo forzoso. Enfrentar el problema de la trata laboral puede ser más difícil, tanto política como socialmente. A diferencia de la trata de personas con fines de explotación sexual, los delitos de la trata laboral a menudo son cometidos por personas percibidas como miembros respetados de la sociedad o líderes empresariales de éxito, que tienen menos probabilidad de ser investigados que esos personajes inmorales involucrados en la delincuencia organizada o que viven ilícitamente de las ganancias producto del comercio sexual. A pesar de este obstáculo, cada vez es mayor el número de países que han logrado identificar, enjuiciar y aplicar sanciones penales a los casos de trabajo forzoso. Estos éxitos son impulsados por compromisos de voluntad política, la capacitación permanente en la aplicación de la ley y una mayor comprensión de la trata como un delito de la esclavitud moderna. Estos éxitos pueden intensificarse por la publicidad que abre los ojos del público al pleno alcance de este delito y por las actividades de extensión que garantizan a los grupos vulnerables que recibirán protección si piden ayuda.

Interrogatorio de las víctimas de la trata: con poco se logra mucho

Por lo general, formular un enjuiciamiento satisfactorio contra un tratante requiere un cierto nivel de ayuda y de cooperación por parte de la víctima. Al emplear estrategias cuidadosas de interrogación, es más probable que los agentes del orden se ganen la confianza de las víctimas, con lo cual aumentan las posibilidades de que participen en el proceso de justicia penal.

Muchas personas víctimas de la trata han sufrido durante meses o años abusos físicos y psicológicos, el alejamiento de los entornos que conocen e interacciones negativas con los agentes del orden o con otros funcionarios públicos. Los agentes del orden deben tener en cuenta el temor que posiblemente siente la víctima, su estado emocional frágil y sus necesidades físicas y deberán adaptar el interrogatorio de acuerdo con esta situación.

Aunque ciertas unidades especializadas de la policía o de enjuiciamiento pueden dedicarse a adquirir

conocimientos avanzados de las técnicas de interrogatorio, todos pueden beneficiarse de las siguientes técnicas básicas de interrogatorio centradas en la víctima.

Disipar los temores. Los tratantes a menudo someten a las víctimas a la servidumbre infundiéndoles temor a que la policía y las autoridades de migración las arresten y deporten. Una vez que los agentes del orden las identifican, es usual que las víctimas no piensan primero en el rescate sino en el trauma de una redada y el temor al arresto, la deportación y las posibles represalias que el tratante pueda tomar en su contra. Sus captores tal vez les hayan dado instrucciones sobre lo que deben decir si fueran descubiertas. Por ende, sus declaraciones iniciales a menudo son incompletas o incluso exculpan falsamente al tratante.

Para evitar esta situación, han resultado eficaces las técnicas siguientes:

- hacer el interrogatorio en un lugar cómodo y no intimidante;
- hacer el interrogatorio lejos de la presencia de otros que intervinieron en la operación que liberó a la víctima (incluso otras posibles víctimas pueden tener un efecto negativo, y peor aun los agentes o cómplices que se han infiltrado entre la población de víctimas);
- nunca se debe interrogar a la víctima si está presente el tratante;
- explicar que el objetivo de la investigación es el tratante, no la víctima;
- describir los derechos de la víctima, el proceso de interrogatorio y la función de cada uno de los participantes;
- hablar de conocimiento y experiencia previos con casos similares;
- consultar la información de otros interrogatorios e incorporar hechos en las preguntas, que den a la víctima la sensación de que el entrevistador ha efectuado una investigación minuciosa de la operación de los tratantes y que estos no serán liberados ni podrán tomar represalias en su contra;
- informar que un proveedor de servicios no gubernamental hará los arreglos necesarios para darle refugio, atención médica y alimentos a la víctima; y
- preguntarle a la víctima si tiene preguntas o temores.

Demostrar preocupación y respeto. Contrarrestar las ideas preconcebidas de la víctima o el temor a los agentes del orden puede tranquilizar a los sobrevivientes y fomentar la franqueza. La policía y los fiscales pueden emplear las siguientes técnicas sencillas para recalcar que están tratando de ayudar en vez de arrestar:

- usar ropa de calle sin signos evidentes de la condición de agente del orden, como armas;
- proporcionar alimentos y bebidas y otros artículos como pañuelos de papel, recesos regulares y un lugar donde la víctima pueda recuperar la calma;
- contar con el apoyo de un intérprete profesional que firme un acuerdo de confidencialidad para garantizar comunicaciones precisas; esto también ayuda a que no se involucre a los asociados del tratante y a que no se informe del delito a la comunidad de la víctima;
- estar familiarizado con los antecedentes culturales de la víctima incluido el protocolo social, las costumbres religiosas, la condición social, la vestimenta y las actitudes hacia la prostitución;
- complacer, cuando corresponda, la preferencia de la víctima por un entrevistador y un intérprete de un sexo o cultura específico.

Satisfacer las necesidades físicas. Si no se satisfacen las necesidades básicas inmediatas, tales como atención médica, alimentos y alojamiento, es posible que a la víctima le resulte difícil participar

plenamente en el proceso del interrogatorio. Para superar este posible impedimento, los agentes del orden podrían llevar a cabo un breve interrogatorio inicial y luego planificar un interrogatorio más a fondo después de que la víctima haya recibido la ayuda de un proveedor de servicios no gubernamental. Al montar una operación de rescate que se ha anunciado con antelación, los agentes de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU. (ICE) ahora usan un estuche de ayuda preembalado que contiene una camisa y pantalones de sport, ropa interior, medias y artículos básicos de tocador, y a menudo proporcionan a las víctimas alojamiento temporario para que puedan dormir y comer antes de ser interrogados. Las relaciones entre los organismos del orden y los proveedores de servicios son sumamente beneficiosas; estos últimos pueden estar disponibles durante una redada planificada y los primeros pueden ofrecer soluciones confiables en cualquier momento.

En el mejor de los casos, las ONG podrían participar en la planificación de las redadas a fin de estar preparadas para intervenir rápidamente y brindar su ayuda de acuerdo con la comunidad étnica o cultura particular de las víctimas.

Obstáculos a los enjuiciamientos eficaces: conceptos de consentimiento y denuncia

El artículo 3(b) del Protocolo de Palermo establece que el consentimiento de las víctimas de la trata a su explotación será irrelevante cuando se haya empleado alguno de los medios estipulados en el protocolo. Estos medios incluyen la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, secuestro, fraude, engaño, el abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, y el dar o recibir pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga control sobre otra. En pocas palabras, el acuerdo inicial de las víctimas de inmigrar ilegalmente o de dedicarse a cierto tipo de actividad —tal como realizar trabajos agrícolas o ejercer la prostitución— no excusa su esclavitud posterior en esa actividad. Esta norma legal concuerda con el concepto de que no se puede renunciar a los derechos humanos básicos.

No obstante, en muchos países, debido a una comprensión incompleta de las disposiciones del Protocolo de Palermo o de la trata de personas como esclavitud moderna, se culpa a las víctimas de la trata y los enjuiciamientos fracasan. Esto debilita directamente el reconocimiento moderno de que la fuerza, el fraude y la coacción dominan la voluntad de las víctimas. El concepto de que las personas aceptaron su acuerdo inicial de representación para trabajar o viajar no demuestra que luego no retiraron su consentimiento a condiciones laborales atroces, poca o ninguna paga e intimidación o violencia. Asimismo, la participación anterior por parte de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual en la prostitución no significa que accedieran a actividades como el consumo forzado de drogas, relaciones sexuales sin protección, abortos forzados o relaciones sexuales contra su voluntad para beneficio del proxeneta. Además, en el caso de menores, no hace falta establecer medios indebidos para que el acto de la trata constituya un delito penal, ya que los menores no pueden dar su consentimiento en estas circunstancias.

Un impedimento similar a los enjuiciamientos por trata es que algunos gobiernos, entre ellos muchos en América Latina, exigen que los particulares presenten un reclamo formal, o denuncia, para iniciar un enjuiciamiento por trata. En países con altos niveles de delincuencia organizada o violencia, una

ONG o particulares que no son víctimas de la trata a menudo se abstienen de vincular sus nombres con tales demandas públicas por temor a poner en peligro su propia seguridad. Las propias víctimas normalmente se abstienen de presentar un reclamo oficial por temor a represalias o desconfianza de que el sistema funcione para ellas en contraposición al tratante, o porque desean mantener el anonimato. Esta puede ser la opción más racional donde no existe la protección de las víctimas, o ella es inadecuada o insuficiente para proteger a sus familias.

Pero si el sistema espera una denuncia y nadie se presenta, entonces no habrá enjuiciamientos y los tratantes operarán con toda impunidad.

Una solución a este problema es un sistema judicial que permita a las autoridades iniciar investigaciones y enjuiciamientos por delitos de trata de personas sin que sea necesario que la víctima o el particular presente un reclamo. Esto puede adoptar la forma de una investigación preventiva de la redes de la delincuencia organizada o de un sistema que permite que el Estado, en vez de la víctima, presente el reclamo; esta es una reforma judicial innovadora anunciada recientemente por el Gobierno de Argentina para los casos de trabajo forzoso.

Protección

La protección de las víctimas debe ser un componente crítico de toda actividad antitrata de un gobierno. Sirve para satisfacer las necesidades inmediatas de las víctimas y cultivar su potencial a largo plazo a medida que se reintegran. También fortalece la capacidad de los sistemas de justicia para identificar y procesar a los tratantes. Una protección verdaderamente integral de las víctimas conlleva mucho más que adherirse al Protocolo de Palermo y contar con un conjunto de protecciones que solo existen en los libros jurídicos. Debe extenderse a la identificación preventiva de las víctimas, la financiación de servicios integrales que reflejen las lecciones aprendidas de los sobrevivientes, los programas de migración y suministro de refugio que faculten a los sobrevivientes brindándoles opciones y garantías jurídicas que protejan a todo tipo de trabajadores.

Identificación preventiva de las víctimas

Muchos gobiernos imparten capacitación a las fuerzas del orden en materia de identificación de víctimas y luego esperan que dichas fuerzas encuentren a las víctimas de la trata en el transcurso de sus tareas cotidianas por pura casualidad. La realidad es muy distinta. Normalmente, las víctimas no pueden describir la situación por la que pasaron en términos sencillos y mucho menos en los términos técnicos del Protocolo de Palermo o su legislación nacional; rara vez se autoidentifican. La trata por su propia naturaleza sigue siendo uno de los delitos más ocultos del mundo, y tal vez sea uno de los delitos más malinterpretados, ya que algunos agentes clasifican incorrectamente los casos de trata como agresión, albergue de inmigrantes indocumentados y prostitución, o ni siquiera reconocen que se ha cometido un delito.

Los gobiernos deben ofrecer incentivos a la policía y a otros agentes del orden para que se ocupen de buscar casos de trata de personas e investiguen en forma preventiva los indicadores de la trata. Algunas estrategias satisfactorias han sido las investigaciones preventivas en los mercados de prostitución, lugares de trabajo en los que han sido persistentes los delitos laborales y la inspección pe-

riódica de empresas que consiguen a muchos de sus trabajadores mediante visas para trabajadores extranjeros. Pero las fuerzas del orden no pueden ser los únicos que se ocupan del problema. Los profesionales de la salud, los docentes, los inspectores laborales, las autoridades de migración y los defensores del bienestar de los niños, todos tienen el potencial de identificar a las víctimas de la trata e interceder por ellas. Para ellos, la acción preventiva significa tener conciencia de que la esclavitud moderna le puede ocurrir a cualquiera más allá de los estereotipos culturales y la xenofobia. Los gobiernos deben suministrar y, todavía mejor, deben ordenar la capacitación de todas las entidades que tengan contacto con las víctimas de las poblaciones más amplias de posibles víctimas.

Una de las poblaciones que con más probabilidad de convertirse en víctimas de la trata son los trabajadores migrantes irregulares. Muchos de estos trabajadores migrantes tienen contacto con los agentes del orden, ya sea porque son detenidos durante un ingreso ilegal o arrestados en operaciones internas de aplicación de la ley y son juzgados para su deportación. La identificación de víctimas en esta población vulnerable es deficiente. La vigilancia realizada por el Proyecto Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas (UNIAP) en la frontera entre Tailandia y Camboya sugiere que uno de cada tres trabajadores deportados de Tailandia es víctima de la trata y que mientras vivió en ese país fue sometido a condiciones que concuerdan con la definición del Protocolo de Palermo. Las estadísticas son alarmantes pero reflejan pruebas anecdóticas de todo el mundo, incluso de los Estados Unidos donde se detiene y deporta a las víctimas, tanto a sabiendas como sin saberlo. Pero si los relatos sobre la trata se conocen solo después de que las posibles víctimas fueron sometidas a un procedimiento administrativo, fueron deportadas a su país de origen y se les prohíbe reingresar, es demasiado tarde para llevar a cabo una investigación y también demasiado tarde para la rehabilitación o la prevención. Las “3D” de la denegación, detención y deportación son la antítesis del enfoque moderno de las “3P”.

Servicios integrales

Según las necesidades de las víctimas individuales, los servicios requeridos para la recuperación pueden incluir cualquiera de los siguientes asuntos o todos ellos: atención médica, alojamiento de emergencia y de transición con ayuda para vivienda a largo plazo; orientación en salud mental; capacitación en el lugar de trabajo y empleo; ubicación y reunificación de familiares; traducción e interpretación; servicios de defensa en el sistema de justicia penal; apoyo espiritual; asistencia jurídica en asuntos penales, civiles y de migración; planificación de seguridad y repatriación. Si bien esta lista es larga y significa una tarea de enormes proporciones, las ONG dedicadas de todo el mundo han perfeccionado sus enfoques, técnicas y servicios. Están preparadas y bien calificadas para prestar este nivel de ayuda. Pero, lo que a menudo les falta es apoyo financiero de los gobiernos anfitriones para ser totalmente operacionales u ofrecer la gama completa de servicios que los sobrevivientes necesitan.

Además, las ONG a veces encuentran obstáculos en los tipos de ayuda que pueden ofrecer porque su capacidad para servir a sus clientes puede estar vinculada a programas condicionados a que la víctima coopere con las fuerzas del orden. Incluso los gobiernos con “períodos de reflexión” que procuran dar tiempo a las víctimas para estabilizarse antes de que tengan que tomar la decisión de cooperar han tomado una decisión de política de que finalmente llegará un punto de decisión. Pero cuando las víctimas sencillamente se encuentran en medio de un compás de espera sin derecho a

trabajar o a abandonar un refugio mientras van pasando los días, el período de reflexión se torna semejante al encarcelamiento, lo que comprueba lo que el tratante tal vez les haya dicho que ocurriría si eran descubiertas por las autoridades. Óptimamente, los servicios estarían disponibles para las víctimas dispuestas a cooperar, aun cuando su cooperación no fuera necesaria o su causa no avanzara, y se establecerían disposiciones especiales para menores y personas que no pudieran participar en los procedimientos judiciales debido a traumatismos o lesiones. La decisión crítica de un sobreviviente de decir la verdad y ver a su abusador pagar sus culpas debe tomarse desde una posición de estabilidad.

Leyes de protección de trabajadores domésticos y agrícolas

Los trabajadores domésticos y agrícolas son especialmente vulnerables a la explotación y la trata. Los trabajadores domésticos están aislados y son invisibles en las comunidades en las que viven detrás de puertas cerradas. Son invisibles en las estructuras jurídicas, que normalmente no están cubiertas por las protecciones gremiales y los regímenes de inspección. Con demasiada frecuencia, el trabajo doméstico no se considera trabajo en absoluto.

Si bien son múltiples las actividades en marcha para que los trabajadores domésticos se acojan a las protecciones internacionales, incluso a través de la OIT, los trabajadores agrícolas siguen fuera del alcance de las leyes laborales.

Alianzas

La necesidad de la coordinación interinstitucional

Aunque muchos ven el concepto de la asociación como algo que ocurre entre los gobiernos y actores externos tales como empresas, el entorno académico, las ONG, u otros, tal vez las alianzas más eficaces en la lucha contra la trata sean las alianzas con los gobiernos. El paradigma entrelazado de las “3P” impulsa el imperativo de una respuesta antitrata sumamente coordinada y de la colaboración tanto entre los gobiernos, las comunidades locales y los organismos internacionales como dentro de ellos. Esas respuestas deben comenzar en cada país, con la coordinación nacional dirigida y supervisada por jefes de Estado, miembros del gabinete ministerial y dirigentes ministeriales.

Hombres, mujeres y niños son sometidos a condiciones de esclavitud en todos los países en el campo, fábricas, prostíbulos y hogares. Es posible que muchos que sufren condiciones semejantes a la esclavitud ni siquiera se consideren víctimas. Dada la diversidad de las experiencias de las víctimas, diversos actores gubernamentales tal vez entren en contacto con víctimas de la trata, desde bomberos o policías hasta inspectores laborales, trabajadores de la salud, docentes y funcionarios de migración. Es posible que una vez identificadas, las víctimas necesiten ayuda de varios organismos diferentes para garantizar que se satisfagan sus necesidades en cuestiones de refugio, protección, atención médica, asistencia de abogados y situación migratoria. Para lograr el cometido de los enjuiciamientos es necesario que los organismos responsables satisfagan las necesidades de las víctimas y que los miembros pertinentes de las fuerzas del orden actúen en forma coordinada. En resumidas cuentas, una respuesta eficaz es aquella que está bien coordinada entre muchas partes distintas del gobierno.

La coordinación interinstitucional continúa el proceso que se inició con la promulgación de las leyes. Toda nueva ley antitrata debe aplicarse, mejorarse y modificarse en los años subsiguientes a su aprobación para colmar nuevas brechas descubiertas en la aplicación de la ley o la protección, así como para abordar las mejoras prácticas emergentes. La coordinación interinstitucional dentro de un gobierno central puede garantizar que la aplicación sea eficaz y eficiente. Un organismo coordinador que funcione a nivel de gabinete o ministerial está en una posición adecuada para organizar una campaña con todo el gobierno y lograr resultados en la lucha contra la trata en todos los frentes, tales como coordinación de la capacitación del personal gubernamental, envío constante de mensajes al público y la protección de las víctimas que garantice que no sean penalizadas en forma indebida. Los ministerios o los organismos con responsabilidades pertinentes incluyen no solo los organismos de aplicación de las leyes penales, sino también los que tienen el mandato de supervisar la aplicación de las leyes civiles, las políticas laborales, la extensión y los servicios a las víctimas, la concientización pública, la educación y la seguridad de los menores, la política comercial, los asuntos de la mujer, el desarrollo internacional y la ayuda externa, la política de migración, la inteligencia y la política exterior.

La coordinación a varios niveles entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales o de nivel local también tiene una importancia fundamental. Las formas de coordinación viable tal vez dependan del tamaño de un Estado en particular, del alcance de la descentralización y de los recursos disponibles. Los Estados deben considerar la elaboración de organigramas de todos los organismos gubernamentales que tal vez entrarán en contacto con las víctimas o los tratantes mientras cumplen sus funciones habituales. Hay que recabar datos sobre la trata de personas en todo el país y en todos los distintos niveles gubernamentales, mientras que la capacitación debe impartirse verticalmente para garantizar que el Estado y las autoridades locales conocen bien los programas nacionales que puedan beneficiar a las víctimas.

El valor de asociarse con las ONG

Las ONG ofrecen ayuda a las víctimas de la trata, remisiones para las fuerzas del orden y comentarios sobre las políticas gubernamentales. A pesar de su enorme valor como asociadas en la lucha contra la trata de personas, y a pesar de la tendencia de muchos gobiernos a asignar las responsabilidades de ayuda a las víctimas a las ONG, los gobiernos a menudo no respaldan financieramente a las ONG, no confían en ellas para que participen en los procesos legales y las excluyen de las actividades antitrata.

El apoyo financiero a las ONG es necesario porque los gobiernos no suelen encontrarse en la mejor posición para ofrecer la gama de servicios que las víctimas necesitan. Las ONG pueden ser socios ideales para abordar las lagunas en la protección, que pueden incluir refugios para las víctimas, asistencia jurídica en relación con la situación de migración y servicios de asesoramiento. No obstante, no debe esperarse que las ONG asuman la carga financiera de una respuesta de protección de un gobierno. El apoyo financiero a las ONG puede demostrar el compromiso de un gobierno con la protección, al aumentar la disponibilidad de los servicios ofrecidos. Este apoyo, a su vez, permite a las víctimas participar en investigaciones y enjuiciamientos que mejoran las actividades de aplicación de la ley.

Lamentablemente, los gobiernos a menudo se resisten a forjar alianzas con las ONG. La desconfianza hacia las ONG podría provenir de un malentendido o desconocimiento sobre la labor de dichas organizaciones, de un incidente anterior desfavorable o sencillamente de la falta de cooperación previa. Puede ser reflejo de una sospecha generalizada de que los grupos de la sociedad civil dedicados a asistir a las poblaciones vulnerables pudieran convertirse en defensores del derecho al voto o de las reformas democráticas, o tal vez surja de un deseo de privar de fondos a los grupos relacionados con líderes anteriores, la oposición política o poblaciones étnicas o religiosas que no son bien recibidas.

Una mayor comunicación y la coordinación de los esfuerzos para establecer relaciones en torno a casos concretos pueden ayudar a superar estas barreras. Las alianzas duraderas que surjan son útiles tanto para los intereses del Estado en el enjuiciamiento de causas penales y el mantenimiento de la paz, como para las víctimas cuando procuran obtener justicia, recuperar el respeto y una forma de apoyo. Una vez que los gobiernos reconocen el verdadero valor de las ONG, suele ser más fácil forjar nuevas relaciones.

Las ONG contribuyen a las actividades de lucha contra la trata de las siguientes maneras principales:

Servicios. Las víctimas de la trata necesitan ayuda prestada por una serie de profesionales, entre los que se cuentan doctores en medicina y médicos especializados en salud mental, asistentes sociales, abogados e intérpretes. Una respuesta integral comprende evaluar y satisfacer toda necesidad relacionada con la atención de la salud física y mental, alimentación, refugio, vestimenta, planificación de seguridad, asesoramiento en cuestiones de migración, defensa penal, repatriación, reunión con familiares, capacitación laboral, colocación en empleos, defensa de las víctimas, traducción e interpretación.

Remisiones. Las ONG a menudo son organizaciones comunitarias de confianza que las poblaciones de riesgo consideran lugares seguros. Las víctimas a menudo acuden a las ONG antes que a la policía. Por ese motivo, las ONG pueden ser buenas fuentes de remisiones de casos para las investigaciones de la trata. No obstante, si las ONG ven cómo las víctimas de la trata son deportadas, detenidas, interrogadas o tratadas de alguna otra forma inapropiada, estas no aconsejarán a las víctimas que acudan a la policía. De hecho, es posible que en cambio se conviertan en una especie de ferrocarril subterráneo, que ayude a sus clientes en la sombra en vez de llevarlos ante un organismo gubernamental que reaccione de manera hostil. Lo ideal es que las ONG y las fuerzas del orden fomenten relaciones de confianza mutua en las que las remisiones se hagan en ambos sentidos.

Aporte de comentarios. En la última década, los gobiernos han creado estructuras y marcos jurídicos para combatir la trata. En muchos casos, las ONG a nivel de las bases son las que colaboran con las estructuras y políticas creadas por los gobiernos, de modo de conocer sus ventajas así como los desafíos que ellas representan. Por ende, son una fuente excelente de información para mejorar la respuesta gubernamental. Su aporte sobre las propuestas puede ser valioso para la aplicación satisfactoria y el continuo apoyo a las ONG. La defensa de las ONG algunas veces puede revelar verdades incómodas, pero también puede presionar a los cuerpos legislativos y ejecutivos para que respondan a la esclavitud moderna facultando y elevando a los organismos gubernamentales.

Información. Las ONG a menudo se hallan en la mejor posición para identificar las tendencias que son útiles para evaluar y responder a la naturaleza cambiante de la trata de personas. Por ejemplo, si hay una afluencia repentina de niños de un país en particular, o si la mayoría de los casos se relacionan con obreros de la construcción, o si hay una gran necesidad no satisfecha de servicios de abogados, las ONG pueden aportar esta valiosa información para las respuestas de políticas y de las fuerzas del orden.

DATOS MUNDIALES DE APLICACIÓN DE LA LEY

La Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas de la Trata de Personas (TVPRA, por sus siglas en inglés), promulgada en 2003, agregó a la ley original un nuevo requisito de que los gobiernos extranjeros proporcionen al Departamento de Estado datos sobre las investigaciones de la trata, enjuiciamientos, condenas y sentencias para que puedan ser considerados en pleno cumplimiento de las normas mínimas de la TVPA destinadas a la eliminación de la trata (Nivel 1). El Informe TP de 2004 recabó estos datos por primera vez. El Informe TP de 2007 mostró por primera vez un desglose del total de enjuiciamientos y condenas relacionados con la trata laboral, colocado entre paréntesis.

HÉROES DEL INFORME TP DE 2011

Cada año, el Departamento de Estado honra a personas de todo el mundo que han dedicado su vida a la lucha contra la trata de personas. Estas personas son trabajadores de ONG, legisladores, agentes de policía y particulares preocupados por este tema dedicados a poner fin a la esclavitud moderna. Se les brinda reconocimiento por sus esfuerzos inagotables —a pesar de la resistencia, oposición y amenazas a su vida— para proteger a las víctimas, castigar a los infractores y concientizar al público sobre las prácticas delictivas en su país y en el extranjero.

Leonel Dubón

Guatemala

Leonel Dubón ha demostrado una dedicación constante a la prestación de servicios de alta calidad a las víctimas de la trata de personas, al tiempo que promueve las asociaciones e iniciativas de políticas entre las ONG y el gobierno. En 2009, el señor Dubón impulsó la creación de la ONG *El Refugio de la Niñez* destinada a proporcionar un ambiente residencial seguro a 26 mujeres menores víctimas de la trata con fines de explotación sexual. En 2010, la organización, que se ha convertido en un modelo para Guatemala y la región, brindó refugio y servicios a 51 niñas. Y cuando el techo del edificio se derrumbó después de una erupción volcánica en mayo y de la tormenta tropical Ágata, el señor Dubón llamó a sus amigos en la comunidad de las ONG para trasladar a las niñas temporalmente hasta que consiguiera el dinero para reparar el albergue. En enero de 2011, el señor Dubón abrió un segundo refugio para adolescentes y jóvenes adultos de hasta 24 años de edad. Como no estaba satisfecho dejando sin recursos a las víctimas de más edad, se unió a otros líderes de las ONG para entrar en conversaciones con el Gobierno de Guatemala sobre la falta de servicios para adultos. En

marzo de 2011, el Presidente inauguró un refugio gubernamental dedicado a servir a las víctimas adultas de la trata.

La labor del señor Dubón se extiende a las zonas rurales de Guatemala, donde su organización identifica a las víctimas, les brinda asistencia de salud mental y asesoramiento jurídico, y dirige programas de extensión y educación para prevenir la trata entre las poblaciones vulnerables. En 2011, el señor Dubón está colaborando con el Departamento de Bienestar Social del Gobierno para entrenar a 30 familias sustitutas para que brinden un entorno seguro y de amor a las víctimas de la trata de menores que no pueden tener acceso a los refugios. El señor Dubón también se ha asociado con organizaciones internacionales, ha presentado ponencias en numerosas conferencias y ha sido miembro activo de la red de ONG antitrata de Guatemala.

Esme Kisting

Namibia

Esme Kisting, directora ejecutiva de la ONG *The King's Daughters Organization* (Organización de las Hijas del Rey), trabaja con pasión y valentía para enfrentar un tabú social y brindar a las mujeres sometidas a la explotación sexual comercial otra oportunidad en la vida. Fundada en 2006 por la señora Kisting con ayuda del Consejo de Iglesias de Namibia, *The King's Daughters Organization* se dedica a sacar de la pobreza a mujeres sometidas a la explotación sexual comercial y ayudarlas a dejar la calle. Durante el proceso de rehabilitación, la señora Kisting ayuda a las mujeres, muchas de las cuales han sufrido abusos y explotación, a entender que son víctimas de la trata. La organización ofrece a las mujeres —actualmente más de 60— comestibles, sesiones de estudio de la Biblia, capacitación, programas sobre uso indebido de distintas sustancias y asesoramiento con el fin de satisfacer sus necesidades materiales, espirituales y psicológicas. Más de 80% de las mujeres son seropositivas y la mayoría de ellas tienen hijos pequeños.

Además de participar en la atención de las mujeres, la señora Kisting se afana por enseñar al resto de la comunidad de Namibia las experiencias de estas mujeres para que aprendan de ellas. Está al frente de grupos de mujeres que organizan campañas de concientización pública en el país, destinadas a educar a otras mujeres explotadas, a los líderes comunitarios y religiosos, así como a los funcionarios de migración sobre la vida de las mujeres obligadas a ejercer la prostitución. La señora Kisting insta a las mujeres a contar su historia con la esperanza de sensibilizar a quienes se encuentran en una situación que les permite proteger a otras como ellas. Las actividades del grupo han inspirado a algunos líderes religiosos a apoyar la formación de organizaciones similares en sus propias comunidades. *The King's Daughters Organization* carece de una fuente constante de financiación y depende principalmente de las contribuciones de la Iglesia Protestante Pentecostal, de la *Junta Directiva de King's Daughters* y voluntarios. La señora Kisting ha invertido gran parte de su propio dinero para apoyar al grupo.

Darlene Pajarito

Filipinas

Darlene Pajarito es fiscal municipal adjunta en la ciudad de Zamboanga y es conocida como una de las defensoras más fervientes de la antitrata en Filipinas. Después de incorporarse al Departamento de Justicia en 2004, la señora Pajarito logró la imposición de la primera condena por trata con fines de explotación sexual en Filipinas en 2005 y la primera condena por trata laboral en 2011. Con las condenas contra cinco tratantes en Zamboanga, ha logrado que se imponga un mayor número de condenas en comparación con cualquier otra ciudad filipina. En cualquier momento dado, la señora Pajarito está enjuiciando numerosos casos de trata de personas. La señora Pajarito ha logrado todo esto mientras hace esfuerzos inauditos para ocuparse de más de otras 300 causas penales por término medio en un país donde los juicios penales duran un promedio de seis años en un sistema judicial sobrecargado y con un gran volumen de casos pendientes.

La señora Pajarito también alienta, apoya y capacita a los agentes del orden, asistentes sociales, agentes especializados y entidades gubernamentales sobre cuestiones de la trata de personas, la ley antitrata de Filipinas y métodos para enjuiciar eficazmente a los tratantes. Su defensa de esta causa le dio nuevo impulso al Comité Interinstitucional Regional contra la Trata y condujo a la formación de los Grupos Operativos Antitrata Marítimos y Aéreos. En 2010, el secretario de justicia también la seleccionó para encabezar el Grupo Operativo Antitrata de la Región IX. Sus antecedentes de triunfos han demostrado a otros fiscales el valor de la cooperación entre la policía y la fiscalía en la formulación de argumentos sólidos contra los tratantes.

Dilcya García

México

Dilcya García es pionera en el sistema de justicia mexicano por haber entablado acciones judiciales exitosas relacionadas con la trata de personas, por su postura compasiva hacia las víctimas y su labor infatigable para poner fin a la trata sexual y laboral. En 2009, la señora García, fiscal adjunta en la Oficina del Procurador General de la República, en Ciudad de México, procesó una causa que marcó un hito y cuyo resultado fue la primera condena por trata de personas en México. En 2009 y 2010, colaboró con otras autoridades para efectuar numerosas redadas en el distrito más conocido como lugar de trata de la capital de México.

Bajo su liderazgo, la Oficina de asistencia a víctimas de la trata de personas y la violencia doméstica también colaboró con la sociedad civil para proporcionar servicios integrales, incluso refugio y tratamiento psicológico y médico, a más de 250 víctimas rescatadas de la trata con fines de explotación sexual y laboral. La señora García luego formuló cargos formales contra más de 100 presuntos tratantes, que su unidad ha seguido enjuiciando. También supervisó una condena de 17 años, la más larga que se haya impuesto hasta la fecha en México por la trata de personas. En respuesta a su labor de cabildeo, en marzo del 2011, la Asamblea Legislativa de Ciudad de México asignó fondos para un refugio destinado a víctimas de la trata de personas y la violencia doméstica en Ciudad de México.

La señora García ha demostrado que la legislación sobre la trata de personas en América Latina puede utilizarse eficazmente para el enjuiciamiento de los tratantes en los tribunales y ha inspirado a muchos en el gobierno y la sociedad civil para tomar medidas más enérgicas contra los tratantes de

personas.

Sheila Roseau

Antigua y Barbuda

Sheila Roseau es una defensora de larga data de los derechos de la mujer y directora ejecutiva de la Dirección de Asuntos de Género, de Antigua y Barbuda. En 2010, la señora Roseau desempeñó un papel decisivo en la aprobación de la primera ley del país que impone sanciones penales a los tratantes de personas y otorga amplias protecciones a las víctimas. Después de dirigir la redacción de la ley y ejercer presión para su aprobación, la señora Roseau actualmente aboga por su aplicación constante. La señora Roseau y su dedicado equipo crearon una coalición interdepartamental para coordinar las actividades antitrata con el gobierno, organizaron una campaña de información adaptada al contexto local, y establecieron asociaciones entre el sector público y el privado para dar refugio a víctimas; dichas asociaciones abordan concretamente las dificultades en materia de privacidad que surgen en una isla pequeña. Antes de 2010, asistió a víctimas de la trata, incluso a un niño extranjero que ahora es un adulto integrado a la sociedad de Antigua gracias a la ayuda de la señora Rouseau. Se trata de un caso único en el que un gobierno de la región brindó asistencia de largo plazo a un extranjero víctima de la trata.

La fuerza de la personalidad de la señora Roseau y la profundidad de sus convicciones han contribuido a que sus proyectos tengan éxito a pesar de trabajar en un entorno difícil con graves limitaciones de recursos. Aun así, sigue manteniendo su dedicación, energía y entusiasmo. Debido a su continuo liderazgo, las víctimas de la trata en Antigua y Barbuda ahora cuentan con protecciones legales.

Eva Biaudet

Finlandia

Al establecer la institución del Relator Nacional Finlandés, el Gobierno de Finlandia tuvo la valentía de examinar el problema de la trata de personas tal como es, sin eufemismos. Pero el éxito de esta institución independiente dependía de la fuerza del relator mismo. Eva Biaudet, líder internacional en actividades de defensa de los derechos de la mujer y de la lucha antitrata, ha respondido al desafío. La investigación y defensa llevadas a cabo por ella y su grupo han motivado al país a tomar en serio la trata de personas y a abordar en colaboración los puntos débiles sistemáticos en la respuesta del gobierno. Su informe examina la trata desde diversas perspectivas, identificando puntos vulnerables en todas las áreas del programa antitrata del gobierno y recomendando cambios en las políticas. El análisis franco y detallado expuesto en su crítica de la situación actual de la trata de personas en Finlandia sirvió como toma de conciencia para impulsar el diálogo legislativo sobre iniciativas para combatir este delito, lo que abarcó conversaciones entre los legisladores con respecto a la necesidad de contar con una unidad especial de aplicación de las leyes antitrata. Sus propuestas condujeron a una recomendación por el Grupo Directivo Parlamentario de modificar el código penal del país para mejorar las actividades de identificación de víctimas y se prevé que esta modificación tendrá lugar después de las elecciones de abril de 2011.

Bajo la dirección de la señora Biaudet, la oficina del relator no solo ha criticado activamente las situaciones de trata en Finlandia sino que también ha encabezado campañas de capacitación de las autoridades en materia de asistencia a las víctimas. Ha colaborado con los medios para garantizar que la trata de personas siga siendo motivo de preocupación pública. El valiente liderazgo que ha ejercido la señora Biaudet al frente de esta institución independiente marca la pauta y eleva el nivel de autovigilancia de los países en materia de la trata de personas.

La señora Biaudet fue la representante especial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para luchar contra la trata de personas, en Viena de 2006 a 2009. También participa activamente en una serie de ONG antitrata y de defensa de los derechos de la mujer.

Charimaya Tamang

Nepal

Nacida en una familia pobre que se empobreció más a la muerte de su padre, Charimaya Tamang tenía 16 años cuando fue trasladada a la India, víctima de la trata. Pasó 22 meses esclavizada en un prostíbulo antes de que el Gobierno de la India la rescatara a ella y a más de 200 mujeres nepalíes, en 1996. A su regreso a Nepal, la señora Tamang afrontó el estigma social y fue excluida de su propia comunidad. Pero, con valentía entabló una demanda contra sus tratantes y se convirtió en la primera persona en entablar personalmente una demanda contra la trata ante la policía de distrito. En 1997, el Tribunal de Distrito —en una decisión histórica— condenó y sentenció a ocho delincuentes implicados en su causa.

En 2000, la señora Tamang y otras 15 sobrevivientes establecieron Shakti Sumaha, una ONG anti-trata. En 2007, recibió una mención honorífica a nivel nacional por su labor y hoy en día es una de dos sobrevivientes de la trata que son miembros del Comité nacional para combatir la trata de personas, dirigido por el gobierno y fundado en 2009. En esa función, la señora Tamang puso de relieve la importancia de incluir a sobrevivientes en cada grupo de trabajo a nivel de distrito. En la actualidad son cinco los sobrevivientes de la trata que se desempeñan como miembros de comités a nivel de distrito en todo el país.

Swati Chauhan

India

La jueza Swati Chauhan fue designada en 2008 para presidir el tribunal especial de Mumbai de reciente creación para administrar la Ley de prevención de la trata inmoral (ITPA, por sus siglas en inglés). En ese periodo, resolvió centenares de causas atrasadas de trata, emitió órdenes de rehabilitación para más de 1.200 niñas y mujeres rescatadas y se aseguró de que las víctimas de la trata con fines de explotación sexual no fueran sancionadas conforme a las disposiciones antiprostitución de la ley del país, la ITPA. Bajo su liderazgo, el tribunal logró que en 2009 se dictaran 81 condenas contra los tratantes y dueños de prostibulos y 164 condenas en 2010 —un porcentaje elevado de todas las causas en un país de más de 1.200 millones de habitantes. En 2009, como instructora en

el Instituto Nacional de Desarrollo Rural en Hyderabad, la señora Chauhan entrenó a más de 150 agentes de policía superiores y oficiales a nivel de distrito de toda India en la aplicación eficaz de la ITPA. Su labor, que ha sido reconocida internacionalmente, ha fomentado una mayor conciencia sobre la importancia de enjuiciar a los tratantes y la utilidad de contar con tribunales dedicados a las causas relacionadas con la antitrata. En enero de 2011, el Gobierno de la India la designó como representante del país en la Conferencia de Asia y el Pacífico sobre el Estado de Derecho en Kuala Lumpur.

Amela Efendic

Bosnia y Herzegovina

Amela Efendic ha asistido a las víctimas de la trata de manera infatigable y compasiva y ha abogado por la protección de las víctimas por más de 10 años. Como jefa de la oficina para el *Foro Internacional de Solidaridad-Emmaus* (IFS), la Señora Efendic dirige uno de los refugios más grandes y más activos de Bosnia para víctimas de la trata y coordina las campañas del IFS de concientización sobre la trata. Gracias a sus estrechas relaciones de trabajo y de confianza con la Oficina del Coordinador Estatal y con los organismos de cumplimiento de la ley de Bosnia, la señora Efendic brinda asesoramiento crucial al gobierno para formar los equipos de vigilancia de trata del país y formular procedimientos eficaces y humanos para el tratamiento de las víctimas de la trata. A pesar de haber recibido numerosas amenazas de delincuentes de la trata contra ella y el personal del IFS, la señora Efendic sigue trabajando a nivel operativo con la policía, fiscales y demás funcionarios responsables para garantizar la protección de los derechos de las víctimas.

Durante muchos, antes de trabajar con el IFS, la señora Efendic fue directora interina de proyectos en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Dirigió la ejecución de más de \$6 millones en proyectos antitrata de la OIM y participó directamente en la formulación de dos planes de acción nacionales consecutivos para Bosnia y de los procedimientos relacionados con las víctimas extranjeras de la trata.

Tanto en la OIM como en el IFS, la señora Efendic ha ido más allá de sus obligaciones para intervenir personalmente en el rescate y la integración de las víctimas de la trata. En 2011, en virtud de su dedicación y vasta experiencia en la protección de víctimas, el coordinador de la Fuerza de ataque antitrata de personas de Bosnia le pidió a la señora Efendic que se incorporara a dicha Fuerza —una solicitud que nunca antes se había hecho a un activista de una ONG.

Bridget Lew Tan

Singapur

Por más de una década, Bridget Lew Tan ha estado al frente de las actividades de protección de los jornaleros inmigrantes en Singapur, donde residen más de 800.000 de ellos. Al trabajar en la gestión de recursos humanos, la señora Tan se familiarizó con las leyes locales sobre el empleo y los derechos de los trabajadores. Se indignó al ver que había trabajadores inmigrantes que sufrían injusticias a manos de sus empleadores y los agentes de los empleadores. En 2002, cuando ofreció sus servi-

cios como voluntaria en la Comisión de la Arquidiócesis para el cuidado pastoral de los trabajadores inmigrantes y las personas itinerantes, la señora Tan conoció a un grupo de 30 hombres de Bangladesh reunidos en una cafetería a medianoche. Después de observar su desamparo y su temor, fundó dos refugios para albergar a trabajadores inmigrantes: uno para hombres y otro para mujeres.

En 2004, la señora Tan fundó la *Humanitarian Organisation for Migration Economics* (HOME) (Organización humanitaria para la economía de las migraciones) con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los trabajadores inmigrantes. Desde su creación, HOME ha proporcionado alimentos, refugio, ayuda de defensa y asesoramiento jurídico a más de 500.000 trabajadores inmigrantes, muchos de los cuales son trabajadoras domésticas. HOME sigue operando y ampliando su asistencia a los trabajadores inmigrantes y las víctimas de la trata a pesar de que sus fondos son limitados. La señora Tan trabaja para fomentar a través de los medios de difusión la conciencia pública sobre las penurias que afrontan los trabajadores inmigrantes y las víctimas de la trata. A pesar de las amenazas y la intimidación de los empleadores y agentes, la señora Tan continúa dirigiendo HOME con el fin de cuestionar las prácticas de empleo ilegales y fomentar la toma de conciencia sobre la difícil situación de los trabajadores extranjeros en Singapur.

Los Niveles

NIVEL 1

Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA).

NIVEL 2

Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplir esas normas.

LISTA DE VIGILANCIA DE NIVEL 2

Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplir esas normas Y:

- a) **el número absoluto de víctimas** de formas graves de la trata es muy elevado o aumenta considerablemente;
- b) **no se presentan pruebas de que se hayan intensificado los esfuerzos** para combatir las formas graves de la trata de personas con respecto al año anterior; o
- c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas se fundamentó en **compromisos contraídos por el país de adopción de medidas complementarias en el siguiente año.**

NIVEL 3

Los países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas y no hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

COLOCACIÓN EN NIVELES

Afganistán	Lista de Vigilancia de Nivel 2 (LV2)
Albania	2
Alemania	1

Angola	LV2
Antigua y Barbuda	2
Arabia Saudita	3
Argelia	3
Argentina	2
Armenia	2
Aruba	2
Australia	1
Austria	1
Azerbaiyán	LV2
Bahamas	2
Bahréin	2
Bangladesh	LV2
Barbados	LV2
Belarús	LV2
Bélgica	1
Belice	2
Benín	2
Birmania	3
Bolivia	2
Bosnia y Herzegovina	1
Botsuana	2
Brasil	2
Brunei Darussalam	LV2
Bulgaria	2
Burkina Faso	2
Burundi	LV2
Camboya	2
Camerún	LV2
Canadá	1
Chad	LV2
Chile	2
China (RPC)	LV2
Chipre	LV2
Colombia	1
Comoras	LV2
Congo (RDC)	3
Congo, República del	LV2
Corea del Norte	3
Corea del Sur	1
Costa Rica	LV2
Croacia	1
Cuba	3
Curazao	LV2
Dinamarca	1

Djibouti	2
Ecuador	LV2
Egipto	2
El Salvador	2
Emiratos Árabes Unidos	2
Eritrea	3
Eslovenia	1
España	1
Estados Unidos de América	1
Estonia	LV2
Etiopía	2
Filipinas	2
Fiji	2
Finlandia	1
Francia	1
Gabón (el)	2
Gambia	LV2
Georgia	1
Ghana	2
Grecia	2
Guatemala	2
Guinea	LV2
Guinea-Bissau	3
Guinea Ecuatorial	3
Guyana	2
Honduras	2
Hong Kong	2
Hungría	2
India	2
Indonesia	2
Irán	3
Iraq	LV2
Irlanda	1
Islandia	2
Islas Marshall	2
Islas Salomón	LV2
Israel	2
Italia	1
Jamaica	2
Japón	2
Jordania	2
Kazajstán	2
Kenia	2
Kiribati	LV2
Kosovo	2

Kuwait	3
Laos	2
Lesoto	2
Letonia	2
Líbano	3
Liberia	LV2
Libia	3
Lituania	1
Luxemburgo	1
Macao	2
Macedonia	1
Madagascar	3
Malasia	LV2
Malawi	2
Maldivas	LV2
Mali	LV2
Malta	LV2
Marruecos	2
Mauricio	1
Mauritania	3
México	2
Micronesia	3
Moldavia	2
Mongolia	2
Montenegro	2
Mozambique	2
Namibia	2
Nepal	2
Nicaragua	2
Níger	LV2
Nigeria	1
Noruega	1
Nueva Zelandia	1
Omán	2
Países Bajos	1
Pakistán	2
Palao	2
Panamá	LV2
Papúa Nueva Guinea	3
Paraguay	2
Perú	2
Polonia	1
Portugal	1
Qatar	LV2
Reino Unido	1

República Centroafricana	3
República Checa	2
República Dominicana	LV2
República Eslovaca	1
República Kirguisa	2
Ruanda	2
Rumania	2
Rusia	LV2
Santa Lucía	2
San Vicente y las Granadinas	LV2
Senegal	2
Serbia	2
Seychelles	2
Sierra Leona	2
Singapur	2
Siria	LV2
Sri Lanka	2
Swazilandia	2
Sudáfrica	2
Sudán	3
Suecia	1
Suiza	2
Surinam	2
Taiwán	1
Tayikistán	2
Tanzania	LV2
Tailandia	LV2
Timor Leste	2
Togo	2
Tonga	2
Trinidad y Tobago	2
Túnez	LV2
Turkmenistán	3
Turquía	2
Ucrania	2
Uganda	2
Uruguay	2
Uzbekistán	LV2
Venezuela	3
Vietnam	LV2
Yemen	3
Zambia	2
Zimbabwe	3
Côte d'Ivoire	Caso especial
Haití	Caso especial

Somalia

Caso especial