

El fenómeno del tráfico de mujeres:
Normativas e informes internacionales.
La realidad de combate en Brasil



The phenomenon of the illegal traffic of women:
international norms and information, the reality
of the law enforcement in brazil

B R E C H A S

Este artículo pretende analizar el fenómeno del tráfico de mujeres con fines de prostitución desde la perspectiva de normativas internacionales y de algunos informes internacionales, así como analizar la situación en que se halla el combate de este crimen en Brasil. Algunos estudios muestran que este país es una de las principales puertas de salida de mujeres hacia Europa Occidental. Se propone, desde la perspectiva de Brasil, examinar los factores sociales considerados característicos para la concreción de este crimen y analizar las normativas internacionales que se proponen controlar y eliminar esta forma de explotación de los seres humanos.

The present article pretends to analyze the problematic of trafficking people, principally women and children, for the commercial sexual exploitation, according to a perspective of right international human rights. Using the pespective of Brasil, to indicate the mecanisms and politics to combact of this transnacional organized crime, bringing the situation of the combat in Brazil, illustrated as information of international and national reports and researchs.

El fenómeno del tráfico de mujeres: Normativas e informes internacionales. La realidad de combate en Brasil

El presente artículo pretende analizar el fenómeno del tráfico de mujeres con fines de prostitución desde la perspectiva de normativas internacionales y de algunos informes internacionales, así como analizar la situación en que se halla el combate de este crimen en Brasil. Algunos estudios muestran que este país es una de las principales puertas de salida de mujeres hacia Europa Occidental.¹ Se propone, desde la perspectiva de Brasil, examinar los factores sociales considerados característicos que posibilitan la concreción de este crimen y analizar las normativas internacionales que se proponen controlar y eliminar esta forma de explotación de los seres humanos. Partimos del marco teórico de las normativas internacionales vigentes, que serán indicadas a lo largo del texto, y algunos de los informes internacionales que se han ocupado de este asunto.

La metodología utilizada parte del análisis del tráfico de mujeres, de la percepción del combate de este fenómeno por parte de la comunidad internacional, caracterizada por la proposición de discusiones, investigaciones y conferencias internacionales. Por otro lado, a partir de la realidad brasileña, se describirá este fenómeno y se expondrá cómo este país ha propuesto refrenarlo.

* Alumna de la Maestría en Derecho Internacional, Universidad Católica de Santos, São Paulo, Brasil. Correo electrónico: teresi@uol.com.br

¹ Informes: "Trafficking in Persons Report", Estados Unidos, 2005, p. 72; *Pesquisa sobre o tráfico de mulheres, meninas e adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil (Pestraf)*, Brasil, 2002, p. 79.

Es importante, ya en este momento, definir la perspectiva desde la cual será analizado este fenómeno. El tráfico de mujeres, pese a la tenue línea de contacto con la cuestión de género, no se limita a ella; se trata también del análisis del crimen organizado transnacional.

Este aspecto resulta evidente en las convenciones internacionales vigentes: La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), adoptados en Nueva York, el 15 de noviembre de 2000, que entraron en vigor internacional el 29 de septiembre de 2003; y, desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (1998) y la Convención 182, con su Recomendación 190, de 1999.

La definición de tráfico de personas está dispuesta en el artículo tercero del Protocolo de Palermo:

Para los fines del presente Protocolo:

- a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.²

La definición de tráfico de personas enunciada en este Protocolo incluye el tráfico con fines de cualquier forma de explotación, no se limita al tráfico con fines de explotación sexual. Por otro lado, evidencia una preocupación especial por el tráfico de mujeres y niñas para efecto de explotación sexual.

Existe una gran dificultad para presentar estadísticas de víctimas del tráfico, así como del lucro de esta actividad, porque se trata de un fenómeno muy complejo y que se desarrolla en la ilegalidad. Aun con esta dificultad, ya en 1996, el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños y Adolescentes, realizado en Estocolmo, mediante los informes de los gobiernos y estudios de especialistas, reveló que el tráfico de personas³ reportaba un lucro anual de 12 mil millones de dólares, lo cual colocó esta actividad como la tercera fuente de renta ilegal en el mundo, atrás solamente del tráfico de armas y de drogas.⁴

Según datos presentados en la última Conferencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁵ por Helga Konrad, representante especial de esa organización en el combate contra el tráfico de personas, el tráfico con los más distintos fines genera cerca de 32 mil millones de dólares por año, explotando a más de 2.5 millones de personas.

Un estudio brasileño muestra que, en 2002, el número de mujeres, niñas y adolescentes traficadas era de cuatro millones por año. Este “negocio” es, en gran parte, administrado por traficantes de drogas y de armas. Brasil, con su vasta frontera, entre otros motivos, aparece como uno de los países campeones del mundo en el “abastecimiento” de personas para el tráfico internacional.⁶

² ONU, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional [en línea]. Disponible en: <http://untreaty.un.org/English/notpubl/18-12-a.S.htm> [consulta: septiembre de 2005].

³ Estos datos corresponden al tráfico de personas para fines de prostitución, trabajo esclavo, donación de órganos, venta de niños, etcétera.

⁴ Priscila Siqueira, *Tráfico de Mulheres*, São Paulo, Serviço à Mulher Marginalizada, 2004, p. 10.

⁵ OSCE, “Conference on Trafficking for labour exploitation address ‘modern day slavery’” [en línea]. Disponible en: http://www.osce.org/cthb/item_1_16894.html [consulta: 5 de noviembre de 2005].

⁶ *Pesquisa sobre o tráfico de mulheres, meninas e adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil (Pestraf)*, coordinada por el Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria), 2002, p. 29.

Las mujeres, niñas y adolescentes del sexo femenino constituyen las víctimas preferenciales de este “mercado”. En Brasil, en el tráfico con fines sexuales predominan niñas negras y mulatas, de edades comprendidas entre 15 y 25 años,⁷ lo que ocasiona una preocupación todavía mayor en relación con el futuro de estas niñas y adolescentes.⁸

Entre los principales factores que posibilitan y estimulan esa práctica están la pobreza, la desarticulación familiar y la carencia de una legislación eficiente para combatir este crimen. Países que tienen altos índices de desempleo y bajo nivel de desarrollo social, como Brasil, tienden a ser los suministradores de mujeres y de niños para la industria del sexo.⁹ Así, estos seres humanos son llevados a países más desarrollados, sobre todo de Europa Occidental, con la expectativa de una mejora de vida.¹⁰

Muchas veces estas mujeres, que aceptan irse a otro país aun sabiendo que van a trabajar en el mercado del sexo, desconocen las condiciones reales que las esperan allí. Cuando llegan, sus documentos son retenidos por la red del tráfico, son confinadas en locales propios para la prostitución, en donde reciben malos tratos, son extorsionadas (no pueden salir hasta que hayan pagado toda la deuda de su viaje, transporte y alojamiento), sufren amenazas hacia sus familias y, principalmente, sus hijos de parte de la red del tráfico.

Un estudio presentado en 2001 por el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Complutense de Madrid indica diferencias entre las redes de tráfico en función del tipo del maltrato ejercido sobre las mujeres. Demuestra que las redes procedentes de América Latina suelen ejercer el maltrato psicológico, y las redes de Europa del Este, el castigo físico.¹¹

⁷ *Ibidem*, p. 61

⁸ Es importante decir que, en Brasil, el Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) hace una distinción etaria entre un niño y un adolescente: Aquél comprende de 0 a 12 años incompletos; éste, de 12 a 18 años incompletos. Por otro lado, las convenciones internacionales referentes a los derechos de los niños definen *niño* como la persona menor de 18 años.

⁹ Francis L. Miko, “Trafficking in Women and Children: The USA and International Response”, CRS Report for Congress, Order Code RL 30545, The Library of Congress, 2004.

¹⁰ Las oportunidades de trabajo se dan a conocer por medio de personas próximas, muchas veces de la propia familia, anuncios falsos de trabajo en periódicos, etc.

¹¹ María José Barahona Gomariz (equipo técnico y coordinación), *Tipología de la prostitución femenina en la comunidad de Madrid*, Madrid, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Escuela de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, 2001, pp. 172 y 173.

Indica, por otra parte, que las mujeres latinas tienen como destino los clubes y las plazas, a diferencia de las mujeres de Europa del Este y de África, las cuales se prostituyen en la calle. La explicación para los distintos destinos se encuentra en pautas culturales a la hora de relacionarse con los hombres. La mujer latina es cariñosa, dulce, en general tiene mayor facilidad para comunicarse, por lo que es más rentable en los clubes donde además de la práctica sexual con el cliente saben “sacarle copas”. Las mujeres de África y de Europa del Este tienen dificultades para comunicarse, y por su diversidad cultural, incluso en las prácticas sexuales, no son tan bien aceptadas por los hombres españoles.

Este estudio, realizado en Madrid, indica algunas características de la mujer esperada para el mercado del sexo español. Nos lleva a opinar que los países, con sus culturas, sus pueblos y sus características, a través de las organizaciones criminales transnacionales, moviliza el mercado del sexo y muchas veces del tráfico de mujeres para satisfacer las expectativas de este mercado, que es tan lucrativo.

Las redes del tráfico tienen una estructura jerárquica piramidal, con una organización interna muy cerrada y rígida, compuesta básicamente por hombres. Estas redes están implicadas en paralelo en otros tipos de delitos como el tráfico de armas y de drogas, robos, falsificación de documentación, etcétera.

Es evidente la escasez de denuncias por parte de las víctimas, sea por miedo, sea por la condición de ilegalidad en que se encuentran, sea por la dificultad para identificar el tráfico, sea por las pequeñas penas impuestas a los traficantes, lo cual no sensibiliza para la práctica de la denuncia.

Es importante destacar que las normativas internacionales que aquí se refieren tienen como función indicar e estimular la creación de mecanismos para prevenir, reprimir y eliminar el tráfico de personas, entendiéndose que este crimen es un medio para explotar a seres humanos, principalmente en el mercado mundial del sexo.

Aquí se hace necesario aclarar que este texto tiene la intención de analizar la problemática del tráfico de personas contemplándolas como víctimas, ya que son llevadas a prostituirse debido a que pasan por situaciones de varias vulnerabilidades que hacen que sus acciones no sean realizadas con total libertad de elección. Este es el enfoque adoptado en este texto.

No se puede ignorar la existencia de personas que ven en el mercado del sexo un campo de curiosidad, una posibilidad real de aventurarse, principalmente si es en otro país. Así lo manifiesta Laura María Agustín:

El discurso victimista que identifica el ejercicio de la prostitución como una forma de violencia contra las mujeres y que se vanagloria por ello de su condición feminista y emancipadora cae de lleno en el prejuicio androgénico que pretende combatir. Implícitamente esta representación sostiene que las mujeres sólo abandonan sus países si se ven coaccionadas a ello, como si la dedicación a la industria del sexo fuera siempre forzada, mientras que los varones lo hacen para vencer dificultades y sacar adelante a sus familias. En este planteamiento se tiende a considerar además que la vida sexual es la instancia clave de la autoestima femenina, de ahí el horror que suscita el uso venal del propio cuerpo, como si las mujeres se identificaran en todo con la sexualidad. Se olvida que para muchas trabajadoras del sexo la experiencia de comerciar con el propio cuerpo no es tan perturbadora como se supone, existiendo un periodo de adaptación y de superación de la repugnancia, no más traumático del que experimenta la gente que tiene que limpiar letrinas públicas o lavar a enfermos.¹²

Nosotros, por otra parte, analizaremos las normativas internacionales sobre este tema siempre teniendo como telón de fondo la búsqueda para garantizar los derechos humanos de las víctimas del tráfico.

■ El derecho internacional de los derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos ha conquistado y ocupado una posición central en la agenda internacional a partir de 1948, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, cuando los principios de universalidad, indivisibilidad y la interdependencia de los derechos fundamentales proyectaron numerosos y sucesivos tratados e instrumentos de protección en los ámbitos global, regional y nacional (constituciones y leyes nacionales).

Es interesante destacar que la motivación para elaborar este documento universal, como consta en su Preámbulo, tuvo origen en el hecho de que “el des-

¹² Laura María Agustín, *Trabajar en la industria del sexo y otros tópicos migratorios*, España, Gakoa Liburuak, 2004, 1ª edición, p. 17.

conocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que [...] el advenimiento de un mundo en que los seres humanos disfruten de libertad de palabra, de creencias y libertad de vivir a salvo del temor y de la necesidad fue proclamado como la más alta aspiración del hombre común”.

En 1966 fueron proclamados los Pactos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el de Derechos Civiles y Políticos, los cuales, sumados a la Declaración Universal de Derechos Humanos, formaron la Carta Internacional de los Derechos Humanos, la cual sería el primer gran instrumento de protección de los derechos humanos.

A lo largo de los años fueron surgiendo y coexistiendo gradualmente innumerables instrumentos de protección de distintos orígenes, efectos jurídicos, diferentes destinatarios y beneficiarios, con funciones y mecanismos de control y supervisión específicos.

No podemos dejar de mencionar, en específico en nuestra región, América, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, instrumento que coexiste con el sistema internacional, pero que considera particularidades regionales, con sus documentos específicos para la defensa de los derechos humanos.

Esta multiplicidad de instrumentos se debe a la diversidad de la protección necesaria. La protección de los derechos humanos tiene múltiples facetas, es compleja, tiene particularidades, pero deja ver una unidad conceptual fundamental. La diversidad de instrumentos hace posible una protección más específica y especializada de los derechos que se pretende garantizar, complementando otros instrumentos de protección más generales.

En esta línea y partiendo del pensamiento de Hannah Arendt, “la igualdad en dignidad y derechos de los seres humanos no está dada, es una construcción de la convivencia colectiva, que requiere acceso al espacio público de un mundo común a través del proceso de afirmación de los derechos humanos”.¹³ Así, percibimos que los derechos humanos, en el transcurrir de la historia y partiendo particularmente de la

¹³ Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000 (“a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado, é um construído da convivência coletiva, que requer acesso ao espaço público de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos”. Traducción de Roberto Raposo).

Declaración Universal de los Derechos del Hombre, fueron revelados a partir de la percepción de su especificidad y de su necesaria y efectiva protección.

A medida que los derechos fueron incorporados en las normas internacionales, se tornó necesario evaluar sus efectos concretos en la sociedad mundial. Así, se realizaron dos Conferencias Mundiales de Derechos Humanos (Teerã, 1968, y Viena, 1993) con la intención de evaluar la experiencia de la protección internacional de los derechos humanos en la era de las Naciones Unidas.

Los resultados de la II Conferencia realizada en Viena en 1993 prestaron especial atención a las personas discriminadas, a los grupos vulnerables, a los pobres y a los socialmente excluidos. Se reafirmó, por un lado, la necesidad de fomentar la creación de una infraestructura nacional, fortalecer las instituciones nacionales y, por otro lado, incorporar en los sectores de las Naciones Unidas todas las actividades y programas relativos a la protección de los derechos humanos. Quedó claro que los derechos humanos atraviesan todas las áreas de la actividad humana. La Declaración y el Programa de Acción de Viena se dirigieron a los derechos humanos de quienes viven en determinada condición o situación, dando prioridad a los derechos de las mujeres y de los niños.¹⁴

■ La Organización Internacional del Trabajo en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en 1919 por el Tratado de Versalles, con personalidad jurídica propia, con la intención de garantizar la paz universal y la justicia social, mejorar las condiciones de trabajo y la adopción por las naciones de un régimen de trabajo humano. En suma, se trata de una organización internacional especializada en la protección de los individuos en sus condiciones de trabajo, con el propósito de garantizarles sus derechos fundamentales.

La OIT se caracteriza por fomentar y crear el Derecho Internacional del Trabajo basado en la idea de la universalidad de los derechos de los trabajadores; es decir,

¹⁴ Alberto Amaral Jr. y Cláudia Perrone-Moisés (coords.), "O legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos", en *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, São Paulo, Edusp, 1999, pp. 27-32.

estos derechos son universales con independencia de la nacionalidad de los individuos. Por otro lado, aunque realiza sus actividades con la intención de proteger a los trabajadores, la OIT está inserta en el contexto de los derechos fundamentales de los seres humanos.

Corresponde a la OIT la creación de normas internacionales específicas para garantizar derechos, como se constata en sus 185 Convenciones; por ejemplo, la Convención 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), la Convención 100 sobre la igualdad de remuneración, la Convención 87 sobre la libertad sindical y protección al derecho de formar parte de un sindicato, la Convención 29 contra el trabajo forzado, la Convención 98 sobre el derecho de formar y pertenecer a un sindicato y de negociación colectiva, la Convención 182 contra las Peores Formas de Trabajo Infantil, entre otras.¹⁵

Es innegable que la OIT creó, con el transcurrir del tiempo, un cuerpo de normas internacionales sobre política social y protección de los trabajadores que se ha convertido en fuente de ideas y orientaciones para la ampliación de estas políticas. Analizando las Convenciones se comprueba la amplitud de las actividades normativas de la OIT en los temas abordados y en las categorías de personas abarcadas, como reflejo del dinamismo social y de la necesidad de proteger las libertades fundamentales, mejorar las condiciones de trabajo y de vida de ciertos grupos de la población.

La OIT tiene como función fundamental situar al hombre en el centro de la sociedad y de la vida internacional, tratando de garantizarle una vida digna, principalmente en la dimensión laboral. Para ello, a través de su normativa ha establecido objetivos en los campos social, técnico y político. Para el cumplimiento de esos objetivos es necesario, entonces, que los Estados desarrollen en plenitud los campos social, económico y político. Los derechos humanos y principalmente los del trabajador sólo podrán ser efectivos si existe una estructura social, política y económica sostenible.

La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo fue adoptada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en 1998, con la pretensión de comprometer a los Estados miembro a respetar y promover los principios y derechos dispuestos en esta Declaración.

¹⁵ Convenciones disponibles en la página de la OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/index.htm>

Es interesante comprobar que este instrumento internacional propone la implementación de derechos que dependen de la promoción concreta por parte del Estado por medio de políticas públicas. Se trata de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

En síntesis, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efecto de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares [...]

Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales [...] En suma, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revisten una importancia simbólica mayor para identificarlos.¹⁶

Después de la adopción de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, fue firmada la Convención 182, junto con su Recomendación 190, con la intención de implementar de inmediato medidas efectivas para asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, definidas en el artículo tercero de esta Convención,¹⁷ entre las que se encuentran el tráfico de niños, el reclutamiento o la oferta de niños para la explotación sexual.

¹⁶ Victor Abramovich y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, *Contextos, Revista Crítica de Derecho Social*, núm.1, Buenos Aires, 1997.

¹⁷ La Convención 182 y su Protocolo 190 fueron adoptados por la OIT el 17 de junio de 1999, y entraron en vigor internacionalmente el 19 de noviembre de 2000. Las peores formas de trabajo infantil, definidas en el artículo tercero de la Convención, son: "a) todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para ser utilizados en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moral de los niños" (disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdispl.htm> [consulta: diciembre de 2005]).

Esta Convención fue la que, en los 80 años de la OIT, con mayor rapidez firmaron los Estados miembro. En octubre de 2002, un año y medio después de su adopción, ya había sido ratificada por 132 países.

Es importante contextualizar la Convención 182 en el escenario de la protección internacional de los derechos humanos, ya que pretende “librar” de las peores formas de trabajo a los niños afectados “y asegurar su rehabilitación y su inserción social”,¹⁸ protegiéndolos de estas formas de trabajo y permitiéndoles su pleno desarrollo individual y social.

En lo que se refiere al tráfico de personas, en específico de mujeres y niños, podemos demostrar la coincidencia entre la OIT y la ONU en la creación de una conciencia en el mundo por medio de las Convenciones citadas que establecen formas para la prevención, investigación y represión de las transgresiones establecidas, así como para la protección de las víctimas.

Aquí cabe destacar que la OIT trata el asunto del tráfico de niños de una forma distinta que la ONU en su Protocolo de Palermo, sin dejar de complementarse. Ésta tiene como función la elaboración e implementación de programas de acción (ejecutados y elaborados por instituciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para eliminar de manera efectiva las peores formas de trabajo infantil); aquélla se propone prevenir, investigar y reprimir el crimen organizado transnacional, considerando el tráfico de personas y en especial de niños como una forma de este crimen.

No podemos dejar de decir que se sostiene una gran discusión, incluso dentro de la propia OIT, acerca de la competencia de esta organización en el combate del tráfico de niños con fines sexuales, ya que la prostitución no es considerada una forma de trabajo, y de actuar al respecto, la OIT estaría regulando sobre asuntos que están fuera de su área de competencia según su carta constitutiva de 1919.

Sin embargo, la necesidad de la adopción por parte de la OIT de una Convención sobre el tráfico de niños con fines de explotación sexual se evidencia de forma definitiva en dos argumentos: El primero trata de la importancia de la OIT para indicar, a través de una Convención, que estas formas de tratar a la infancia son inhumanas e imposibilita su pleno desarrollo y dificulta, por lo tanto, su futuro desarrollo humano. Desde esta perspectiva, se considera al niño como un sujeto de derechos,

¹⁸ *Idem.*

por lo que debe ser respetado. Por otro lado, el tráfico de personas y principalmente de niños es consecuencia de violaciones anteriores de derechos humanos, por lo que tiene que ser combatido. El segundo argumento es la necesidad de impedir el comercio del “cuerpo” de la víctima del tráfico como fuerza de trabajo expropiada por criminales. Más allá de que en algunos países es considerada crimen, la prostitución no es entendida como delito, al contrario de la explotación sexual de las mujeres, es decir, prostituirlas. No podemos imaginar la explotación sexual como una forma de trabajo, ya que tiene como fin último el lucro mediante la comercialización del cuerpo de una persona.

El gran fundamento expuesto por la OIT es la protección de los derechos humanos de estos niños, que deben tener un libre desarrollo tanto individual como social, garantizado por la comunidad internacional y, principalmente, por el Estado.

La Convención 182 de la OIT, en su Preámbulo, dice que “el trabajo infantil es en gran parte causado por la pobreza”, y que existe la “necesidad de adoptar nuevos instrumentos para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, prioridad de la acción nacional e internacional, incluidas la cooperación y asistencia internacionales [...] la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil requiere una acción inmediata que tenga en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de liberar de todas las formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación e inserción social, al mismo tiempo en que son atendidas las necesidades de sus familias”.¹⁹

Señala la necesidad de un esfuerzo de toda la comunidad internacional y principalmente de la participación efectiva de los Estados nacionales en la promoción de derechos que impidan la inserción de niños en el trabajo. La inexistencia de políticas que garanticen el libre desarrollo del niño supone la negación de este derecho. Indica que el trabajo infantil debe ser enfrentado desde los aspectos político, legislativo y de la cooperación técnica internacional.

La problemática del trabajo infantil involucra cuestiones sociales complejas que comprenden violaciones de derechos sociales de distintas categorías. En este contexto, podemos decir que las carencias económicas conducen a varias vulnerabilidades que niegan otras formas diversas de libertad.

¹⁹ *Idem.*

El aspecto político supone la creación de políticas públicas inclusivas, tanto para los niños y adolescentes como para sus familias, con el propósito de reducir la pobreza y garantizar el crecimiento económico sostenible. Por ejemplo, programas de inclusión profesional, con la creación de empleos para las familias, en paralelo con programas de educación gratuita y universal.

El aspecto legislativo es esencial para el efectivo castigo de todos aquellos que utilicen, de una forma o de otra, el trabajo infantil. La reforma de la legislación interna, en concordancia con la normativa internacional incorporada, es esencial para el control, punición y prevención del trabajo infantil.

La cooperación técnica internacional busca sumar esfuerzos de los actores nacionales para hacer frente a los problemas relacionados con el trabajo infantil, creando un movimiento mundial de lucha contra el trabajo de los niños.

Habiendo mencionado las normativas internacionales más importantes y actuales acerca del tráfico de personas, principalmente mujeres y niños, es importante estudiar la situación de Brasil en lo referente a la lucha contra el tráfico de mujeres y niños.

■ Brasil y el combate del tráfico de mujeres y niños con fines de explotación sexual

Brasil ha realizado varias acciones para erradicar el tráfico de personas, principalmente mujeres y niños. La primera fue la firma y ratificación de los principales instrumentos internacionales, o sea, la Convención 182 de la OIT,²⁰ la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional²¹ y el Protocolo de Palermo,²² de la ONU.

Cuando hablamos de la ratificación de tratados y convenciones internacionales necesitamos pensar en las implicaciones de este acto. En los casos específicos de la Convención 182 de la OIT y del Protocolo de Palermo, la ratificación por parte de Brasil, en 2000 y en 2004, respectivamente, implicó varias acciones conjuntas, gubernamentales y de la sociedad civil organizada, para combatir el tráfico de personas y en específico de mujeres y niñas, en los campos político, legislativo y de cooperación internacional, a fin de resolver efectivamente ese problema.

²⁰ Convención ratificada por Brasil el 20 de enero de 2000.

²¹ Convención ratificada por Brasil el 29 de enero de 2004.

²² Protocolo ratificado por Brasil el 28 de febrero de 2004.

Estas iniciativas son muy importantes, ya que abarcan investigaciones para comprender el problema, campañas informativas, prácticas de combate a través de educación y sensibilización, modificaciones legislativas y mayor castigo a los traficantes.

Es necesario enfatizar que, en América, el esfuerzo por restablecer y garantizar los derechos de las víctimas del tráfico con fines de explotación sexual inició en 1998, liderado por el Instituto Internacional de Leyes y Derechos Humanos (IILDH), del Paul College, con sede en Estados Unidos.

En 2000, este instituto dirigió una amplia investigación sobre las dimensiones sociales, políticas y económicas del tráfico de personas en la región, atrayendo, para la discusión del asunto, a organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos, lo cual propició el desarrollo de planes coordinados para el combate del tráfico de personas.

En 2002, ya ratificada la Convención 182 de la OIT y con la firma del Protocolo de Palermo, el tema del tráfico de mujeres y niñas empezó a ser más discutido en Brasil, sobre la base de la *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (Pestraf)*, coordinado por el Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), que identificó el fenómeno del tráfico de mujeres, niños y adolescentes en Brasil, así como sus posibles causas, las rutas internacionales y los principales países de destino. Esta investigación fomentó la movilización social para erradicar el problema, creando estrategias de lucha y formulando políticas públicas.

La investigación sirvió también como punto de partida para la creación de la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (CPMI) en el Congreso Nacional, durante 2003 y 2004, cuyos productos más evidentes fueron la formación del Frente Parlamentario de Combate a la Violencia Sexual, que busca fomentar políticas públicas al respecto, y el Plan Nacional de Combate a la Violencia Sexual.

En el ámbito del proyecto de cooperación técnica internacional realizado por la OIT, en colaboración con el Ministerio de Justicia, con la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Presidencia y el Ministerio Público Federal, se creó una metodología de capacitación acerca del tráfico de personas con fines de explotación sexual, dentro de la cual se organizaron talleres nacionales y regionales de actualización. También se realizaron talleres para probar la metodología y capacitar a policías federales y regionales (civiles y militares). En lo que se refiere a la atención de las víctimas del

tráfico internacional, se hizo una investigación sobre la situación de la mujer brasileña en el mercado sexual europeo y, con base en las conclusiones, se desarrolló una metodología de atención, que está en prueba.

En el campo legislativo son evidentes los esfuerzos de las autoridades competentes, apoyadas por el Frente Parlamentario de Lucha contra la Violencia Sexual, en el sentido de modificar la legislación penal para garantizar la efectiva persecución y punición de quienes promuevan el tráfico de personas con fines de prostitución, lo cual condujo a las modificaciones de leyes en Brasil, en 2003.²³

Una de las mayores dificultades en el combate del tráfico de personas es la condena de los traficantes, por la dificultad de obtener pruebas (dispersas en varios países) y la necesidad de perfeccionar con frecuencia la cooperación internacional entre las policías.²⁴

El Ministerio Público Federal, a través de la Fiscalía Regional de los Derechos del Ciudadano de São Paulo, concluyó, después de realizar un reporte sobre las investigaciones policiales y procedimientos judiciales instaurados en São Paulo, en el periodo que comprende de 1991 a 2004, que el éxito de las investigaciones depende más de los informes dados por las víctimas, así como de su efectiva asistencia. Otro punto en el reporte subraya la necesidad de una mayor integración entre los agentes involucrados en la persecución penal, mejorando los mecanismos de cooperación policial y judicial internacionales.

En el campo de la promoción de derechos, Brasil ha desarrollado políticas públicas que hacen posible el ingreso de niños en la enseñanza fundamental, así como algunos programas de apoyo financiero a sus familias como, por ejemplo, los programas Bolsa Família y Bolsa Escola.

Otro aspecto importante es la atención ofrecida por los consulados brasileños en el exterior. Los consulados en Europa se muestran sensibles a la problemática de la explotación sexual de mujeres brasileñas en el exterior, cooperando en los casos de víctimas de que se tiene noticia, dando seguimiento a los procedimientos

²³ Promulgación de la Ley 11.106/2005, que modifica artículos del Código Penal Brasileño, y la Ley 10.764/2003, que modifica artículos del Estatuto del Niño y del Adolescente.

²⁴ El tráfico internacional de personas es un crimen transnacional, o sea, sus actos dejan vestigios en varios países, lo cual dificulta la obtención de pruebas y de elementos que garanticen la punición de los implicados. Además, el crimen del tráfico de personas no posee materialidad, como sí la tiene el tráfico de armas y de drogas, por ejemplo, pues la propia mujer es el objeto del tráfico.

de atención de los casos de esas víctimas y cuestionando los procedimientos de repatriación. La gran dificultad de esta instancia consular es convenir los medios para obtener la cooperación y el apoyo del poder público de los países en que está localizada, ya que no encuentra la disposición de las policías para notificar sobre las víctimas, entre otros problemas. Se sospecha que existe un interés no declarado por parte de la policía en mantener a las ciudadanas brasileñas en una situación más vulnerable, lejos del apoyo consular, para impedirles capacitarse e informarse sobre sus derechos.²⁵

Recientemente, en septiembre de 2005, el documento publicado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la OIT, “Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costes y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica”, elaborado por Pablo Sauma, que estudia los costos y beneficios de la erradicación del trabajo infantil, demuestra que la ejecución de un programa mundial al respecto sólo alcanzaría su objetivo dentro de 20 años, con la inclusión de programas para las familias y la sociedad, consiguiendo mayor educación y mejor atención de la salud a la población, con un costo económico cero. Se concluyó que los beneficios superarían los costos de ejecución del programa.²⁶

Por otro lado, Estados Unidos, desde 2001, ha presentado informes anuales (Trafficking in Persons Report) que pretenden analizar el fenómeno del tráfico de personas, así como indicar los avances en el combate de este crimen en distintos países. El informe de junio de 2005 indica que Brasil aún no ha alcanzado las metas mínimas para eliminar el tráfico de personas, pero está haciendo esfuerzos significativos por reducirlo. Indica que Brasil necesita redoblar esfuerzos en la aplicación de la ley y crear una legislación que establezca sanciones para el tráfico internacional e interno de personas, en todos sus tipos.²⁷ Es importante resaltar que, en 2005, las modificaciones del Código Penal consagraron las disposiciones necesarias para la coincidencia con en el Protocolo de Palermo.

²⁵ Maria Carolina Marques Ferracini, *Kit metodológico para o atendimento às vítimas de tráfico para fins de exploração sexual*, São Paulo, OIT Brasil, 2005, p. 13.

²⁶ OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, “Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costes y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica”, San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2005.

²⁷ En relación con las modificaciones legislativas, Brasil se ha encuadrado en las recomendaciones del informe.

Cabe mencionar que España y Portugal, países indicados como los que más reciben mujeres brasileñas con fines de explotación sexual, designaron cuerpos policiales que entre sus funciones está auxiliar en la cooperación internacional desempeñándose como intermediarios en las investigaciones y persecuciones policiales brasileñas con las policías portuguesa y española.²⁸ Esta cooperación ha posibilitado la desarticulación de algunas organizaciones criminales que promueven el tráfico de mujeres brasileñas en el exterior, como lo deja ver la siguiente nota, publicada en junio de 2005:

Operación Castañuela: 33 Brasileñas fueron aprehendidas en Portugal; 10 son de Goiânia

El Servicio de Extranjeros y Fronteras en Portugal aprehendió, en la madrugada de este miércoles (08), a 33 brasileñas: por lo menos 10 goianas implicadas en la práctica de la prostitución en la región de Valencia. Algunas de las mujeres encontradas en situación de prostitución fueron identificadas como reclutadas por Neiva Jacoby, más conocida como Gaúcha, madama presa durante la Operación Castañuela, en colaboración con las policías de Portugal y España [...]

Los policías enviados por Brasil para participar en la operación conjunta intercambiaban informaciones con la Policía de Portugal [...]

Entienda la Operación Castañuela

La operación denominada Castañuela es realizada por la policía federal de Goiás en colaboración con las policías de España y Portugal desde el 14 de mayo.

La ruta es la misma de los principales grupos de reclutamiento. La emigración parte de Goiânia. En el camino, São Paulo y, en seguida, las capitales europeas. Para escaparse de la policía de frontera, la mayoría desembarca en París y Madrid, de donde sigue en tren o en autobús a Lisboa y Cataluña. En Barcelona y Zaragoza se concentra el mayor mercado de prostitutas. [Traducción libre.]²⁹

²⁸ Brasil aún no tiene cuerpos policiales específicos para el combate del tráfico de personas.

²⁹ Fuente: *Diário da Manhã* [Goiania], 8 de junio de 2005.

Otra iniciativa importante de la Secretaría Nacional del Ministerio de Justicia, en 2003, fue la creación del Programa de Prevención y Combate al Tráfico de Personas, a través de campañas preventivas del turismo sexual y del tráfico con fines de explotación sexual comercial. En este programa, los estados de Río de Janeiro, São Paulo, Ceará y Goiás fueron seleccionados como “estados piloto” y, con el apoyo del Ministerio de Justicia, crearon, a partir de 2004, oficinas de combate al tráfico de personas, para coordinar e implementar campañas y cooperaciones para instruir al respecto a la sociedad civil, incluyendo empresarios y agencias de turismo.

Por otro lado, es importante destacar las fallas de Brasil en la atención de las víctimas del tráfico internacional cuando éstas vuelven, de una o de otra forma, a este país. Pese a todos los esfuerzos realizados, Brasil todavía no tiene una política clara y específica de atención, seguimiento y respeto de derechos que tenga en cuenta las particularidades de las víctimas de tráfico. Por otra parte, en algunos países de Europa³⁰ y en Estados Unidos³¹ se observan iniciativas interesantes en este sentido.

La atención a las víctimas es generalmente realizada por una ONG, con programas de carácter no gubernamental, con apoyo de los proyectos de cooperación técnica internacional ejecutados por agencias internacionales o por medio de programas realizados en convenio con el Gobierno federal, los estados y municipalidades. Es el caso especial del Programa Centinela, programa del Gobierno federal aplicado de manera conjunta con los Gobiernos regionales, municipales y organizaciones no gubernamentales. En la actualidad, los beneficiarios de este programa son niños y adolescentes víctimas de abuso y explotación sexual. La red incluye más de 400 centros de atención.

En el contexto del análisis de informes internacionales está *Una alianza global contra el trabajo forzado*, informe de la OIT, realizado en 2005, que trata de hacer un seguimiento de la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo. Intenta diagnosticar la situación mundial del trabajo forzado, específicamente la relativa al tráfico de personas, e informa de las acciones y la forma en que la OIT ofrece cooperación internacional a los Estados para erradicar el trabajo forzado en sus distintas formas.

³⁰ Información disponible en: <http://www.femmigration.org/index.html>

³¹ Véase U.S. Department of State, “2005 Report. Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report” [en línea], disponible en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005> [consulta: 30 de octubre de 2005].

■ Conclusiones

Partiendo del análisis presentado en este artículo, observamos algunos puntos indispensables para el estudio del combate del tráfico de personas. Debemos destacar la importancia y las implicaciones internas e internacionales de la ratificación de los tratados y Convenciones Internacionales. La ratificación trae consigo la obligación de adecuar la legislación interna a estas nuevas disposiciones, que puede ser discutida, y fundamentar procedimientos y procesos judiciales. La ratificación del Protocolo de Palermo y de la Convención 182 posibilita la exigencia de la formulación de medidas que prevengan el tráfico, políticas públicas que promuevan derechos evitando vulnerabilidades, la creación de agendas bilaterales y multilaterales que propongan la cooperación internacional.

Por otra parte, la ratificación de tratados internacionales crea una expectativa internacional sobre el país ratificador, garante de la visibilidad internacional de las políticas adoptadas por éste. Asimismo permite incorporarse al sistema de monitoreo de la ejecución de este Tratado en el ámbito interno por parte de las organizaciones internacionales (ONU, OIT).

Analizando el tráfico de personas, principalmente de mujeres y niñas, desde la perspectiva de Brasil, percibimos que la lucha contra este crimen ha sido puesto en el orden del día, tratando de sumar esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, creando políticas, modificando su legislación, promoviendo campañas de concienciación, capacitando cuerpos de policías, creando oficinas especializadas en el combate de este tipo de tráfico.

Aun así, creemos que es necesario que Brasil elabore políticas públicas preventivas más efectivas para evitar que sus ciudadanas más vulnerables se sientan seducidas por estas redes criminales. Desde esta perspectiva, es fundamental la creación de políticas que tengan en cuenta la temática del género, la educación, la promoción del trabajo y la asistencia social.

Por otra parte, es urgente la creación de un programa específico de atención a las víctimas del tráfico que regresan a Brasil. La inexistencia de esta política ocasiona la reincidencia de estas mujeres en el mercado del sexo y la posibilidad de que caigan de nuevo en manos de quienes conforman las redes de tráfico. También es fundamental la constante realización de políticas de sensibilización, información y capacitación de la población.

En relación con la persecución penal de los agentes, es indispensable la articulación de las policías, crear beneficios que estimulen a las víctimas a cooperar con el sistema penal y la previsión de sanciones más duras que inhiban el delito.

■ Fuentes consultadas

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor, y Christian Courtis, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Contextos. Revista Crítica de Derecho Social*, Buenos Aires, núm. 1, 1997.

AGUSTÍN, Laura María, *Trabajar en la industria del sexo, y otros tópicos migratorios*, San Sebastián, España, Gakoa Liburuak, 2004, 1ª edición.

AMARAL, Alberto Jr., y Cláudia Perrone-Moisés (orgs.), “O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos”, en *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, São Paulo, Edusp, 1999, pp. 13-51.

ARENDT, Hannah, *Origens do Totalitarismo*, Traducción de Roberto Raposo, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

GOTTI, Alessandra Passos, Janaína Senne Martins y Flávia Piovesan (coords.), “Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais”, en *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo, Max Limonad, 1998, pp. 91-114.

GRUNSPUN, Haim, *O trabalho das crianças e adolescentes*, São Paulo, LTR, 2000.

MARQUES FERRACINI, Maria Carolina, *Kit metodológico para o atendimento às vítimas de tráfico para fins de exploração sexual*, São Paulo, OIT Brasil, 2005.

NOGUCHI, Yoshie. “ILO Convention nº 182 on the worst forms of child labour and the Convention on the Right of the Child”, *The International Journal of Children’s Rights*, vol. 10, 2002.

SIQUEIRA, Priscila, *Tráfico de mulheres*, São Paulo, Serviço à Mulher Marginalizada, 2004.

Normativas internacionales y nacionales

BRASIL, Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho. Decreto 3597, 12/09/2000.

BRASIL, Convenção Contra o Crime Organizado Internacional. Decreto 5015, 12/03/2004.

BRASIL, Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial, Mulheres e Crianças. Decreto 5017, 12/03/2004.

BRASIL, Lei 11.106/2005, Altera artigos do Código Penal Brasileiro.

BRASIL, Lei 10.764/2003, altera artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL, Portaria 1.300/2003 (Regimento da Polícia Federal).

Organização Internacional do Trabalho, Convenção 182 e seu Protocolo 190 [en línea] Disponible en: <http://www.institutoamp.com.br/oit182.htm> [consulta: 30 de sep. de 2005].

Organización Internacional del Trabajo. "Constitución" [en línea]. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/about/oloconst.htm> [consulta: 30 de sept. de 2005].

Periódicos

Diário da Manhã. Goiânia, 08/06/2005.

Estudios e informes internacionales y nacionales

MIKO, Francis L., "Trafficking in Women and Children: The USA and International Response", CRS Report for Congress, Order Code RL 30545, The Library of Congress, 2004.

UNITED STATES OF AMERICA, U.S. Department of Justice, "Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2003", 2004.

UNITED STATES OF AMERICA, "Report 2005. Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report" [en línea]. Disponible en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005> [consulta: 30 de sept. de 2005].

EU-Project by Amnesty for Women e.V. and the TAMPEP Network Germany [en línea]. Disponible en: <http://www.femmigration.org/index.html> [consulta: 30 de sep. de 2005].

- BARAHONA GOMARIZ, María José (equipo técnico y coordinación), *Tipología de la prostitución femenina en la comunidad de Madrid*, Madrid, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Escuela de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo, “Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” [en línea], Oficina Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/econ/trabajo.html> [consulta: 30 de sep. de 2005].
- LEAL, Maria Lúcia, y Maria de Fátima Leal, *Pesquisa sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (Pestraf)* [en línea], coordinada por Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria), 2002. Disponible en: www.cecria.org.br [consulta: 30 de sep. de 2005].
- Sauma, Pablo, “Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica”, San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo (OIT/IPEC), 2005.