

Observaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) al Borrador de la Recomendación general de la CEDAW sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración global¹

I. Sobre IDEHPUCP

IDEHPUCP es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 2004. Su objetivo es fortalecer la democracia y el ejercicio de los derechos humanos a través de la capacitación académica, la investigación aplicada, la generación de espacios para el diálogo y el debate, y la promoción de políticas públicas, en asociación con la sociedad civil y el Estado.

IDEHPUCP tiene 6 áreas de investigación activas: i) Memoria, democracia y postconflicto; ii) Movilidad humana; iii) Empresas y derechos humanos; iv) Pueblos indígenas; v) Lucha contra la corrupción; y, vi) Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como parte de la línea de investigación sobre movilidad humana, el IDEHPUCP ha estado trabajando para fortalecer el conocimiento y la difusión de las normas de derechos humanos en el área de la movilidad, promoviendo espacios de reflexión sobre la situación de la movilidad en Perú y la región, y acompañando a los actores sociales en el desarrollo de instrumentos de política pública desde una perspectiva de derechos humanos. Bajo este marco de trabajo, consideramos vital contribuir al Borrador de Recomendaciones sobre la Trata de Mujeres y Niñas en el Contexto de la Migración Global del Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW). A continuación, se presentan algunas de nuestras observaciones.

II. Observaciones generales

El tema bajo análisis es bastante complejo, pues presenta muchos factores interrelacionados. Por lo tanto, es necesario contemplar la trata de mujeres y niñas en el

¹ Documento preparado por Sandrine Royer y Gabriela Ramos, miembros del área de investigación académica de IDEHPUCP, bajo la supervisión de Cécile Blouin, investigadora principal de IDEHPUCP.

contexto de la migración global a partir de una mirada holística, que permita capturar las múltiples raíces del problema, así como las diversas consecuencias. El Borrador responde adecuadamente a este requisito. Muchos puntos relevantes se presentan de manera sucinta y precisa, y a la vez son detallados de una forma sensible al contexto. En esa línea, las recomendaciones planteadas por CEDAW son relevantes y, también, innovadoras.

Sin embargo, consideramos que, en general, a lo largo del documento, se da muy poca visibilidad a la situación particular de vulnerabilidad que experimentan las mujeres indígenas y las mujeres trans. De esta manera, si bien se menciona que es necesario abordar la problemática de la trata de mujeres desde un enfoque interseccional, es fundamental enfatizar, además, la obligación de los Estados de tener disposiciones específicas para todos los grupos de mujeres, incluyendo indígenas y trans.

En esa línea, aunque en el párrafo 102 del Borrador se señala que las campañas de difusión deberían estar disponibles en lenguas indígenas, hay algunas otras acciones que podrían tomarse en consideración. Por ejemplo, podría recomendarse la obligación de contar con funcionarios policiales y personal social y judicial que hablen lenguas indígenas (o, al menos, traductores a disposición) durante el proceso de identificación, asistencia y protección de las víctimas. Además, debe garantizarse que los derechos, especialmente los económicos, sociales, culturales y ambientales, sean igualmente accesibles para todos y todas. De esta manera, se contribuye a evitar un contexto que imponga presiones a las mujeres indígenas a migrar, lo que a su vez las hace más vulnerables a la trata.

Debe prestarse la misma atención a la situación particular de las migrantes trans, pues debido a la discriminación estructural, un gran porcentaje de esta población solo encuentra trabajo en la prostitución, un escenario de alto riesgo para la trata. Además, por lo general, los derechos de la población LGBTI no son garantizados por el Estado de forma adecuada debido, nuevamente, a factores de discriminación estructural e institucional.

III. Observaciones específicas

a. Posibles inconvenientes de la legislación

En el párrafo 27 b) del Borrador, se sugiere que *“cuando corresponda, se debe instituir [e] legislación penal para sancionar a los usuarios de bienes y servicios que resultan de la trata de personas”* (traducido del inglés). Asimismo, en el párrafo 90, se recomienda *“que las sanciones impuestas a todos los autores condenados de trata y delitos relacionados sean proporcionales a la gravedad del delito y al grado de responsabilidad del delincuente [...]”* (traducido del inglés). Si bien una legislación en ese sentido es esencial y debe imponerse un castigo a las personas responsables del delito de trata, hay que tener en cuenta el impacto que tales medidas pueden tener en el comportamiento de los actores involucrados.

Un ejemplo de los efectos perjudiciales de una legislación punitivista se ha observado en Canadá, donde se descubrió que la legislación que penaliza la prostitución socava la seguridad de las mujeres, porque los "clientes" fueron disuadidos de denunciar violaciones de derechos cuando fueron testigos por temor a consecuencias penales². En este sentido, es posible considerar efectos similares para casos de trata, con lo que, si bien es crucial castigar a los autores, hay que tener en cuenta las repercusiones negativas que la legislación podría tener en la práctica. En suma, es necesario evaluar tales impactos y planificar alternativas o medidas para mitigarlos.

b. Personal sensible al género y equipos interdisciplinarios.

Otro tema que debe destacarse se observa en el párrafo 42 h) -j) del Borrador, que propone que se instruya a la policía sobre los desafíos específicos que enfrentan las mujeres migrantes en situación precaria. Además, el párrafo 68 k) aconseja la capacitación sensible al género para el personal de seguridad.

Es evidente que tales medidas son esenciales y que los agentes de paz y encargados de hacer cumplir la ley deben ser educados sobre las necesidades particulares de las mujeres migrantes, sobre todo de aquellas que están en un contexto de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, hay que reconocer que, en ciertas regiones, “el ejército y la policía ejercen una masculinidad que normaliza y promueve la violencia sexual. Esto no solo afecta a las mujeres y los hombres directamente involucrados en la violencia sexual, sino que también fomenta las masculinidades dañinas al promover la violencia contra las mujeres como parte de ser un ‘hombre real’” (traducido del inglés)³. En esa misma línea, la confianza entre algunas comunidades y funcionarios se ha visto disminuida en algunos casos, sobre todo cuando estos últimos abusaron del equilibrio de poder a su favor para exigir servicios sexuales de mujeres y niños o usar redes de prostitución mientras estaban de servicio⁴.

Aunque este problema ha sido abordado por las Naciones Unidas en varias ocasiones, es posible que estas relaciones de poder permanezcan socavando el vínculo entre las migrantes, sus propios agentes y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Precisamente por este motivo, y teniendo en cuenta que resulta indispensable

² Canada (PG) c. Bedford, [2013] 3 RCS 1101.

³ Haslam, P., J. Shafer, y P. Beaudet. 2012. Introduction to International Development, Second edition, Oxford University Press, p. 89.

⁴ Allred, K. J. 2006. Peacekeepers and prostitutes: How deployed forces fuel the demand for trafficked women and new hope for stopping it. *Armed Forces & Society*, 33(1), 5-23; Ver también: Deschamps, M., Jallow, H. B., & Sooka, Y. 2015, December 17. *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers - Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic(Rep.)*. Link: <http://www.un.org/News/dh/infocus/cenaficrepub/Independent-Review-Report.pdf>

encontrar medidas alternativas para garantizar que las mujeres migrantes puedan tener acceso a recursos efectivos en el corto plazo, es imperativo poner a disposición de las migrantes fuentes alternativas de ayuda, como un equipo interdisciplinario que esté presente tanto en el proceso de identificación de víctimas como durante la atención de los casos. De esta manera, la cuestión no solo debe ser abordada por la policía, agentes de paz o las autoridades jurisdiccionales, sino que debe apuntarse a la contribución de psicólogos, trabajadores sociales y especialistas en género en el manejo de los casos.

c. Proceso de identificación de víctimas

Consideramos pertinente destacar que las medidas de identificación y protección no deben implementarse solo en los casos en los que el daño ya se ha hecho, sino que deben tener también un enfoque preventivo. Las secciones 42 i) -j) del Borrador abordan este punto, pero podría incorporarse una aclaración explícita que indique que es esencial identificar a las posibles víctimas antes de que el delito de trata se haya configurado. Por otro lado, también resulta importante recalcar que, en el proceso de identificación de la víctima, no es necesario un estándar probatorio a nivel de certeza, sino que son suficientes los indicios razonables para dar pie al inicio de investigaciones. Del mismo modo, recalcamos que los procesos de identificación no solo deben ser dirigidos por la policía y las autoridades de inmigración, sino que deben ser llevados a cabo por equipos interdisciplinarios.

d. Especificaciones para el escenario latinoamericano

Si bien es cierto que la problemática referida a la trata de mujeres y niñas en el contexto de migración es global y debe abordarse teniendo en cuenta la interrelación entre los diferentes países, también es crucial examinar los problemas específicos de ciertas regiones. Por ejemplo, en el caso latinoamericano, es importante resaltar que existen parámetros culturales en ciertas zonas que permiten normalizar las prácticas discriminatorias contra determinadas poblaciones en situación de vulnerabilidad, como mujeres y pueblos indígenas por ejemplo. De esta forma, estos grupos están en mayor riesgo de ser víctimas de esclavitud y trata de personas, en tanto la discriminación contra ellos es una práctica social y culturalmente aceptada o tolerada. Asimismo, en contextos como el descrito, resulta más difícil identificar víctimas de trata e iniciar procedimientos adecuados de investigación y castigo⁵.

⁵ IDEHPUCP y Konrad Adenauer Stiftung. 2019. III Conversatorio en Jurisprudencia Interamericana Sobre Trata de Personas y Formas Contemporáneas de Esclavitud, , p. 33. link: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/iii-conversatorio-en-jurisprudencia-interamericana-sobre-trata-de-personas-y-formas-contemporaneas-de-esclavitud/

Otro ejemplo de especificidades regionales en el contexto latinoamericano gira en torno a la economía informal e ilegal. En ese sentido, el Borrador enfatiza el escrutinio que debe hacerse sobre el rol de las agencias de reclutamiento y las corporaciones en los casos de trata. Sin embargo, es crucial reconocer que en América Latina, más allá de las grandes corporaciones o agencias, una gran proporción del sector económico está compuesto por economías informales e ilegales⁶. Esto permite que prosperen otra clase de métodos de reclutamiento y retención de víctimas, probablemente no tan visibles. Además, se debe tener presente que determinadas actividades ilegales propician la exposición de la población al fenómeno de trata de personas⁷.

Un caso específico de esta situación puede observarse en actividades extractivas como la minería ilegal, que generalmente favorece el tráfico de mujeres, personas trans y adolescentes con fines de explotación sexual⁸. Bajo esta lógica, consideramos que, en el párrafo 27 del Borrador, es crucial incorporar un llamado a la obligación de los Estados a poner fin a estas actividades ilegales y a reducir los espacios de explotación en la economía informal, que, al menos en Perú, están ocupados principalmente por mujeres.

Finalmente, si bien en el Borrador se destaca que los funcionarios gubernamentales corruptos deben rendir cuentas por sus acciones, valdría la pena atacar también otros factores institucionales subyacentes que favorecen la comisión de trata de personas. Por ejemplo, las instituciones públicas en las regiones de América Latina se caracterizan por altos niveles de corrupción e informalidad, rasgos que se vuelven particularmente notorios al verificar la escasa regulación disponible en diversos sectores.

Una legislación permisiva facilita la explotación y el traslado de víctimas en toda la región. Incluso, en algunos casos, las autoridades locales emiten normas que permiten comportamientos fraudulentos mediante el establecimiento de centros de "vida nocturna", nombres eufemísticos para ocultar la verdadera naturaleza de sitios de explotación sexual.

e. Nuevos escenarios en tiempo de COVID-19

Teniendo en cuenta el escenario constituido a raíz del COVID-19, es posible abordar otros puntos en el Borrador. Por ejemplo, se señaló el impacto de las nuevas tecnologías en el tráfico, pero no se detalla mucho respecto al tema. Considerando que es un factor influyente para el desarrollo de la trata en el actual panorama, sería relevante evaluar cómo podrían usarse estas tecnologías en beneficio de las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas.

⁶ IDEHPUCP y Observa La Trata. 2017. Informe – Trata de Personas en América Latina y el Caribe 165 Período de Sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 10. Link : https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/informe-trata-personas-america-latina-caribe-165-periodo-sesiones-comision-interamericana-derechos-humanos/

⁷ Ibid.

⁸ Ibid, p. 11

Además, se debe recordar que las restricciones adoptadas por muchos países para frenar el COVID-19 afectan de manera particular a las mujeres y niñas migrantes. En ese sentido, sería relevante ahondar en los efectos de estas medidas. Asimismo, a raíz de la pandemia, se deben observar nuevas dinámicas y escenarios de tráfico o trata. Por ejemplo, es probable que el aumento de la pobreza entre las mujeres sea un factor que resulte en un incremento de situaciones de reclutamiento. Otras posibles consecuencias son el aumento de reclutamientos a través de plataformas virtuales y la generación de mayores riesgos para las víctimas de trata que suelen ser explotadas en espacios públicos, pues sus escenarios de trabajo se verán reducidos por el confinamiento.

En conclusión, consideramos que el Borrador es bastante completo y toca muchos temas cruciales, pero podría presentar más matices y abordar, también, problemáticas regionales específicas.