



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/26
5 de julio de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
53º período de sesiones
Tema 6 de programa provisional

OTROS ASUNTOS

La introducción clandestina y la trata de personas y la protección
de sus derechos humanos

Nota del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	2
II. DEFINICIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES.....	3 - 7	2
III. LAS DIMENSINES DE DERECHOS HUMANOS DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES	8 - 15	3
IV. INICIATIVAS INTERNACIONALES Y REGIONALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES	16 - 19	5
V. ÁMBITOS PRIORITARIOS EN QUE HAY QUE TOMAR MEDIDAS.....	20 - 25	7

I. INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 2000/10 de 18 de agosto de 2000, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió incluir en el programa provisional de su 53º período de sesiones, en relación con el subtema titulado "Libertad de circulación: el derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar al propio país y el derecho a buscar asilo frente a la persecución", un subtema titulado "La introducción clandestina y la trata de personas y la protección de sus derechos humanos". La Subcomisión también decidió pedir al Secretario General que le presentara en su 53º período de sesiones una nota respecto de esa cuestión. La presente nota se presenta en conformidad con aquella decisión.

2. El Secretario General celebra que la Subcomisión haya decidido prestar atención a la situación de derechos humanos de los migrantes introducidos clandestinamente y las personas sometidas a la trata. En la presente nota se intenta definir estos dos conceptos, hacer una sinopsis de las dimensiones de derechos humanos de la trata y de la introducción clandestina, resumir las recientes medidas internacionales y regionales adoptadas respecto de estas cuestiones y señalar esferas en que es preciso realizar más actividades.

II. DEFINICIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

3. Hasta hace poco, ni la trata de personas ni el tráfico ilícito de migrantes estaban definidos con precisión en el derecho internacional. En noviembre de 2000, la Asamblea General aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹, instrumento internacional enderezado a promover la cooperación entre los Estados para combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. La completan tres protocolos, dos de los cuales, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños² (en adelante, el Protocolo contra la trata de personas) y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire³ (en adelante, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes) fueron aprobados al mismo tiempo que la Convención. La Convención y los dos Protocolos quedaron abiertos a la firma en diciembre de 2000 en una conferencia de alto nivel celebrada en Palermo (Italia).

4. El propósito del Protocolo contra la trata de personas es "prevenir y combatir" dicha trata y facilitar la cooperación internacional al respecto. El Protocolo dispone medidas de fiscalización de quien trata y de cooperación para combatir la trata, así como medidas de protección y asistencia a las víctimas. Los Estados Partes en él tienen la obligación de tipificar como delito un conjunto de actividades relacionadas con la trata. En el Protocolo se prevé el caso de seres humanos explotados por grupos de delincuentes organizados en situaciones en que la coacción está implícita y que tienen un aspecto transnacional como son el traslado de personas a través de

¹ Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, anexo I.

² Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, anexo II.

³ Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, anexo III.

las fronteras o la explotación al interior de un país por un grupo de delincuentes organizados transnacionales.

5. El Protocolo contiene una definición amplia de la trata que refleja el gran conjunto de medios y de propósitos últimos que caracterizan este tipo de actividades. En el apartado a) del artículo 3 se define la trata de personas así:

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.

El apartado c) del artículo 3 añade que 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 más arriba.

6. El principal propósito del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes es promover la cooperación internacional para incrementar la protección, la investigación y el procesamiento efectivos del tráfico ilícito de migrantes en que intervengan grupos de delincuentes organizados. El apartado a) del artículo 3 del Protocolo define el tráfico ilícito de migrantes así:

la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

7. La distinción que se ha hecho entre personas sometidas a la trata y migrantes víctimas del tráfico es útil. No obstante, es importante señalar que es menos clara sobre el terreno donde existe una considerable fluctuación y superposición entre ambas categorías. En los Protocolos se determina que se brinde más protección a las personas sometidas a la trata que a los migrantes víctimas de tráfico ilícito. Desafortunadamente, ninguno de los dos instrumentos proporciona suficiente orientación con respecto a la forma o a los encargados de llevar a cabo el proceso de identificación de esas personas. Este aspecto tiene especial importancia porque la identificación de una persona como sometida a la trata supone distintas responsabilidades para los Estados Partes que su identificación como migrante víctima de tráfico. Tal vez los Estados tengan a bien resolver estas cuestiones en un futuro próximo.

III. LAS DIMENSIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LA TRATA DE PERSONAS Y DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

8. Se han reconocido las dimensiones de derechos humanos de la trata de personas. Ahora, la cuestión del tráfico ilícito de migrantes normalmente se trata en el marco de la fiscalización de la migración o en el de la delincuencia organizada transnacional. En los próximos párrafos se hace una breve descripción de la problemática fundamental relativa a los derechos en ambos casos.

9. La trata de personas y las prácticas conexas como servidumbre por deudas, prostitución forzosa y trabajos forzados conculcan los derechos humanos más elementales, entre ellos el derecho a dignidad y seguridad, el derecho a condiciones justas y favorables de trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la igualdad. Se reconoce que todas las personas poseen estos derechos sin distingos de sexo, nacionalidad, condición social, ocupación o de cualquier otra índole.

10. La trata es un acto de discriminación inherente y un ejemplo de cómo funciona la discriminación múltiple. Cada año millones de mujeres y niños son engañados, vendidos, coaccionados o colocados de algún otro modo en situaciones de explotación de que no pueden escapar. La discriminación racial, étnica o por motivos de género deniega posibilidades básicas de escoger el rumbo de su vida a muchas mujeres y niñas en todo el mundo. La vulnerabilidad de las mujeres a la trata y a otras formas de explotación se debe a su precaria condición jurídica, social y económica. Como la inmensa mayoría de las personas sometidas a la trata son mujeres, normalmente se considera que la trata de personas es consecuencia de la discriminación por motivos de sexo. No obstante, se hace cada vez más palmario que la marginación racial y social constituye un importante factor de riesgo de trata y determina el trato que se da a las mujeres objeto de ella en los países de destino.

11. Aun cuando todavía no se ha determinado la obligación precisa que incumbe a los Estados en el caso de víctimas de trata, se ha reconocido ampliamente que existen obligaciones en ese sentido. Por ejemplo, está claro que las víctimas de violaciones de los derechos humanos como la trata deben tener acceso a recursos suficientes y apropiados⁴. Como mínimo, los Estados Partes deberían tener la obligación de suministrar a las víctimas de trata información sobre la posibilidad de acceso a recursos, hasta la indemnización por la trata y por otros actos delictivos a que hayan sido sometidas, así como de prestarles asistencia, teniendo presentes en particular las necesidades especiales de los niños a fin de que puedan recurrir a los medios de protección a que tienen derecho.

12. Es delicada y controvertida la cuestión relativa a la repatriación de las víctimas de la trata. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha expresado la opinión de que "el retorno sin riesgo y, en la medida de lo posible, voluntario debería ser la base de toda estrategia de protección digna de crédito de las víctimas de la trata de personas. El hecho de no incluir una disposición sobre el retorno sin riesgo y (en la medida de lo posible) voluntario significaría prácticamente condonar la deportación y la repatriación forzadas de las víctimas de la trata de personas. Cuando ésta se produce en el contexto de la delincuencia organizada, esa condonación plantea un inaceptable riesgo en cuanto a la seguridad de las víctimas"⁵. Como mínimo, la identificación de una persona como víctima de la trata debería ser suficiente para evitar que sea expulsada inmediatamente contra su voluntad y para que se le presten la protección y la asistencia necesarias. Es menester prestar especial atención a la situación de los niños objeto de trata, desde la protección y garantía de todos sus derechos como educación y atención de la salud hasta la localización de sus familiares y la garantía de que se adopten medidas razonables y adecuadas con miras a su reinserción en el seno de la familia.

⁴ A/AC.254/27, párr. 7.

⁵ A/AC.254/16, párr. 20.

13. La vulnerabilidad de los migrantes, en particular los no documentados, debido a su precaria situación en la sociedad, da lugar en muchos casos a la conculcación de sus derechos humanos más elementales. Casi siempre, delincuentes en su país de origen o en los países de tránsito o de acogida o en todos estos países también explotan a los migrantes objeto de tráfico ilícito. Esta situación los expone aún más a seguir siendo explotados. Está claro que es necesario garantizar la protección de las víctimas de estas prácticas y que las medidas que se adopten para prevenir el tráfico ilícito de migrantes también procuren defender los derechos humanos fundamentales que asisten a todas las personas, los migrantes víctimas de tráfico ilícito inclusive.

14. En este contexto, es imprescindible admitir que se transporta un número cada vez mayor de solicitantes de asilo y refugiados de un modo que corresponde a la definición de tráfico ilícito de migrantes que se ha citado en el párrafo 6. En esas situaciones se deben mantener claramente el principio de no devolución, base de la protección internacional de los refugiados, y otras responsabilidades de protección de carácter internacional. Infunde aliento observar que, al hacer referencia a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967 que comprende el principio de no devolución, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes efectivamente salvaguarda los derechos de las personas que necesiten protección internacional. Esos instrumentos también constituyen un marco jurídico útil para la adopción de otras salvaguardias destinadas a la protección de solicitantes de asilo y refugiados objeto de tráfico ilícito. Por último, la ilegalidad de la entrada o de la presencia en el territorio de un Estado no debería ir en perjuicio de las solicitudes de asilo. Los migrantes objeto de tráfico ilícito deberían tener todas las posibilidades (hasta por medio del suministro de la información adecuada) para hacer una solicitud de asilo o para aportar cualquier otro instrumento justificativo para permanecer en el país.

15. También es una causa importante de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes la violación de los derechos humanos, que comprende la de los derechos económicos y sociales. Los estudios en que se han analizado las causas de la migración revelan que la discriminación y la violación de derechos económicos y sociales básicos son una motivación importante (y a menudo primordial), en particular en el caso de los migrantes en situación irregular. Las políticas de inmigración más y más restrictivas de los principales países de destino también contribuyen a obligar a los migrantes en potencia a aceptar disposiciones ilegales y peligrosas para inmigrar.

IV. INICIATIVAS INTERNACIONALES Y REGIONALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

16. En sus últimos informes sobre el asunto a la Asamblea General (A/55/322) y a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2001/72), el Secretario General esboza la manera en que los distintos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas abordan el fenómeno de la trata. Es una cuestión que examinan periódicamente la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (en particular, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y, cada vez con más frecuencia, el Comité de Derechos Humanos), y otros mecanismos de derechos humanos como la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la Relatora Especial sobre los

derechos humanos de los migrantes. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha definido la trata como una cuestión prioritaria y su Oficina ha formulado un programa de gran amplitud para velar por la integración de la perspectiva de los derechos humanos en las iniciativas nacionales, regionales e internacionales en materia de lucha contra la trata de personas. La Alta Comisionada ha reconocido la estrecha relación existente entre este y otros abusos en el ámbito de la migración como el tráfico ilícito.

17. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos hace frente a la cuestión de la trata de personas por intermedio de las actividades del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud. El Grupo de Trabajo prestó una atención preferente a la cuestión de la trata de personas en su 24º período de sesiones (1999) y posteriormente decidió dedicar su 26º período de sesiones (junio de 2001) al seguimiento de los progresos alcanzados en la lucha contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños. En cada período de sesiones, el Grupo de Trabajo aprueba recomendaciones específicas sobre la trata y, periódicamente, recibe información de los participantes, en particular de las organizaciones no gubernamentales. El Grupo de Trabajo colabora estrechamente con el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud, que subvenciona viajes y proyectos de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo actividades en el ámbito de la lucha contra la trata.

18. En los dos informes del Secretario General ya mencionados se facilita información sobre el modo en que otras partes del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales y determinados gobiernos toman en consideración la cuestión de la trata. Esos informes también contienen información sobre las actividades de lucha contra la trata de personas y los programas de las organizaciones regionales, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Centro para la Prevención Internacional del Delito.

19. La cuestión de los migrantes y el tema específico de sus derechos figuran en el programa de varios órganos de las Naciones Unidas (entre ellos, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos). Cabe señalar en particular la decisión que la Comisión de Derechos Humanos aprobó en 1999 de designar un relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes, quien presentó un informe a la Comisión en 2000 y en 2001 y ha indicado que la cuestión de los migrantes introducidos clandestinamente es uno de los principales motivos de preocupación. En general y desde el punto de vista de la totalidad del sistema internacional de derechos humanos, sin embargo, hasta la fecha se ha prestado escasa atención al problema de los migrantes objeto de tráfico y a la protección de sus derechos. Al respecto, cabe señalar que aún no ha entrado en vigor la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que la Asamblea General aprobó en 1990 y en principio es un instrumento importante para garantizar la protección de los migrantes clandestinos. Y ello pese al llamamiento formulado en la Cumbre del Milenio a favor de su ratificación y pese a haberla ratificado varios países desde entonces. La Convención es aplicable a los trabajadores migratorios tanto documentados (en situación regular) como no documentados (ilegales o en situación irregular). La Convención dispone que los trabajadores migratorios no pueden ser sometidos a esclavitud ni servidumbre y que no se les puede exigir que realicen

trabajos forzosos. Los Estados Partes deben disponer la imposición de sanciones a las personas o grupos que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios en situación irregular, o los contraten en circunstancias irregulares.

V. ÁMBITOS PRIORITARIOS EN QUE HAY QUE TOMAR MEDIDAS

20. Hoy por hoy, uno de cada 50 seres humanos es un trabajador migratorio, un refugiado o un solicitante de asilo, o bien un inmigrante que reside en un país "extranjero". Las últimas estimaciones de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional para las Migraciones indican que unos 150 millones de personas viven con carácter temporal o permanente fuera de su país de origen. A la vista de las cifras publicadas por la OIT, más de la mitad está constituida por trabajadores migratorios y familiares suyos. El ACNUR ha concedido la condición de refugiado a otros 13 millones.

21. La migración y la "multiculturación" de las sociedades de todo el mundo son una realidad histórica y un rasgo que caracteriza cada vez más esta época de la globalización. El aumento de la migración, por causas positivas y negativas, significa que prácticamente todos los Estados ya son o llevan camino de ser países multiétnicos, multiculturales, multirraciales, multirreligiosos y multilingües. Hacer frente a la creciente diversidad supone buscar mecanismos políticos, jurídicos, sociales y económicos que garanticen el respeto mutuo y que faciliten las relaciones en el respeto de las diferencias.

22. A medida que aumenta en términos generales la migración, se multiplican la frecuencia y la gravedad del abuso de la migración como son la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Hay cada vez más migrantes, de todas las categorías, víctimas de la trata o de la introducción clandestina internacionales. Por definición, las personas sometidas a la trata son víctimas de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos. Los migrantes introducidos clandestinamente a menudo huyen de la violación de los derechos humanos o de situaciones de extrema pobreza. Su precaria situación les hace especialmente vulnerables a nuevas formas de abuso. Por consiguiente, tienen prioridad las medidas internacionales para proteger los derechos de las personas objeto de prácticas migratorias abusivas.

23. Es un hecho que el fenómeno de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes se aborda cada vez más en el contexto de la delincuencia organizada transnacional, represión policial y los controles fronterizos. Huelga decir que cabe alentar y apoyar las iniciativas destinadas al arresto y la sanción de quien lleva a cabo estas actividades. No obstante, es fundamental reconocer que la expansión de las redes de trata y tráfico ilícito es una consecuencia directa de la diferencia entre el número de personas que desean (o se ven forzadas) a emigrar y las legítimas oportunidades de hacerlo. Mientras persistan estas diferencias, será difícil hacer frente de manera eficaz a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. Así pues, hay que alentar a los Estados de destino a que revisen su política de inmigración y ofrezcan mayores oportunidades de migración en situación regular y de beneficio para ambas partes.

24. Las buenas leyes, su firme aplicación y una mayor cooperación entre los Estados ayudarán, tanto individual como colectivamente, a prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, son necesarias también otras estrategias de prevención basadas en la comprensión de los motivos que originan la trata y el tráfico. También es preciso hacer frente a

factores como la pobreza, la discriminación, la corrupción y las desigualdades al interior de los países o entre los países, que en última instancia obligan a las personas a buscar y aceptar disposiciones peligrosas e ilegales. De no conseguir encauzar estas cuestiones (sin duda aún más difíciles), resultará imposible que con otras iniciativas contra la trata y el tráfico ilícito se cosechen éxitos importantes.

25. La conexión entre los derechos humanos y las formas abusivas de migración como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes pone de relieve la importancia especial de que la comunidad internacional establecida en lo que respecta a los derechos humanos, comprensiva de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, examine esta cuestión con empeño y energía. La comunidad de derechos humanos tiene la especial responsabilidad de garantizar que la cuestión de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes no sea considerada únicamente un problema de migración de orden público o de delincuencia organizada. No cabe duda de que estos aspectos son válidos e importantes. Ahora, al arbitrar soluciones realistas y duraderas, hay que estar preparado para trascenderlos con la vista puesta en los derechos y las necesidades de los afectados.
