



13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Doha, 12 a 19 de abril de 2015

Distr. general
30 de enero de 2015
Español
Original: inglés

Tema 4 del programa provisional*

**Cooperación internacional, inclusive a nivel regional,
para combatir la delincuencia organizada transnacional**

Seminario 2: La trata de personas y el tráfico de migrantes: éxitos registrados y problemas que plantean la tipificación, la asistencia judicial recíproca y la protección eficaz de los testigos y las víctimas de la trata**

Documento de antecedentes

Resumen

En el presente documento de antecedentes se describen las novedades y prácticas recientes en materia de lucha contra la trata de personas, especialmente con el fin de someterlas a trabajos forzados, y el tráfico de migrantes. Más concretamente, se examinan los principales problemas y ejemplos de prácticas prometedoras en el ámbito de la penalización, la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y la cooperación judicial, así como la protección de los derechos de las víctimas de la trata y los migrantes objeto de tráfico ilícito.

* A/CONF.222/1.

** La Secretaría de las Naciones Unidas desea manifestar su agradecimiento a los miembros de la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y en especial al Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, por su ayuda en la preparación y organización del seminario.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Trata de personas	5
A. Características y tendencias	5
B. Penalización y enjuiciamiento	5
C. Protección de víctimas y testigos	7
III. Tráfico de migrantes	10
A. Características y tendencias	10
B. Penalización y enjuiciamiento	11
C. Protección de testigos y de migrantes objeto de tráfico	14
IV. Cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales	16
V. Conclusiones y recomendaciones	19

I. Introducción

1. La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes plantean graves problemas en el mundo globalizado en que vivimos hoy en día. Son delitos complejos que afectan a prácticamente todos los países del mundo y que generan enormes ganancias ilícitas. Las redes delictivas implicadas abusan de la vulnerabilidad de las personas que buscan una vida mejor, a menudo causándoles graves daños en el proceso.
2. La distinción entre los dos delitos es sutil y, a veces, la trata de personas y el tráfico de migrantes pueden solaparse. En las reuniones preparatorias regionales de Asia y el Pacífico y Asia occidental se destacó que la trata de personas y el tráfico de migrantes podían presentar algunas características comunes. No obstante, en las reuniones se recomendó a los Estados Miembros que los consideraran delitos distintos y, según procediera, adoptaran respuestas diferentes en los planos jurídico, operacional y normativo¹.
3. La trata de personas se produce cuando las personas son captadas, transportadas, trasladadas, acogidas o recibidas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, o al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, con fines de explotación (artículo 3 a) del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional). El tráfico ilícito de migrantes supone la facilitación de la entrada ilegal de una persona en otro país con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (artículo 3 a) del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional). Mientras que la trata de personas es un delito contra los seres humanos, el tráfico de migrantes es un delito contra los Estados, al violar su soberanía. El tráfico de migrantes es, por definición, siempre transnacional, mientras que la trata de personas puede que no lo sea: puede producirse con independencia de que la víctima sea trasladada a otro Estado con fines de explotación, o sea explotada dentro de las fronteras de un Estado. La persona objeto del tráfico no es ni autora ni víctima, sino mero objeto de tráfico. Sin embargo, a pesar de no ser víctimas de la delincuencia en sí, los migrantes objeto de tráfico a menudo se enfrentan a muchas formas de maltrato o incluso a la muerte durante el viaje². También es importante entender que los migrantes objeto de tráfico son especialmente vulnerables a la trata. Así pues, a fin de combatir eficazmente la trata de personas, debe abordarse también el tráfico de migrantes.
4. Durante el último decenio, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos han guiado la adopción de medidas nacionales e internacionales. Si bien el Protocolo contra la Trata de

¹ Véase A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 25 y A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 28.

² Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Smuggled futures: the dangerous path of the migrant from Africa to Europe, a research report* (Ginebra, mayo de 2014), págs. 14-19; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes* (Viena, 2012), págs. 21 y 39. Véase también el artículo 14 del Protocolo contra la Trata de Personas y el artículo 19 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

Personas y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes son los únicos instrumentos universales que se ocupan de esos delitos de forma integrada, no deben contemplarse de manera aislada, sino como parte de una sinergia con otros instrumentos internacionales complementarios conforme al derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho de los refugiados, el derecho sobre migración, el derecho laboral, el derecho contra la discriminación y el derecho penal³.

5. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en su calidad de guardiana de la Convención y sus Protocolos, ha ayudado a los Estados en su labor de aplicación, creando diversos recursos e instrumentos⁴. Sin embargo, a pesar del creciente número de ratificaciones y adhesiones⁵ y de los esfuerzos de los Estados para convertir sus disposiciones en leyes, políticas y prácticas, subsisten algunas dificultades fundamentales.

6. Uno de esos problemas fundamentales es la constante falta de información fehaciente, que no es sino un reflejo de la naturaleza clandestina de ambos delitos. De hecho, el número de personas que son objeto de tráfico cada año, así como las rutas y los métodos utilizados para el tráfico, se conocen solo en parte. En lo que respecta a la trata de personas, si bien el panorama general permanece incompleto, se han logrado algunos progresos. En particular, en el informe mundial sobre la trata de personas elaborado por la UNODC se ofrece información sobre los rasgos comunes y tendencias en los planos mundial, regional y nacional. El informe se publica cada dos años, de conformidad con la resolución 64/293 de la Asamblea General y el Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas, y se basa en los datos proporcionados por instituciones nacionales y organizaciones internacionales y no gubernamentales. Además, los esfuerzos actuales encaminados a elaborar y proponer indicadores cuantificables, tanto sobre la trata de personas como el tráfico de migrantes, en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible que se están examinando como parte de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, pueden mejorar el conocimiento de ambos delitos.

7. Debido a que las leyes, políticas y prácticas no establecen diferencias suficientes entre la trata de personas y el tráfico de migrantes, la respuesta que se da en las cuatro esferas de acción principales, a saber, prevención, protección, enjuiciamiento y alianzas, es menos eficaz de lo que podría ser. La lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes sigue caracterizándose por la presencia de estereotipos y conceptos erróneos. Además, la falta de políticas amplias y coherentes deja en gran medida impunes a los tratantes y traficantes y desprotegidas a las víctimas y los migrantes objeto de tráfico.

³ Grupo Interinstitucional de Cooperación contra la Trata de Personas, "The international legal frameworks concerning trafficking in persons", *ICAT paper series*, núm. 1 (Viena, 2012).

⁴ Véase el portal de gestión de conocimientos para el intercambio de recursos electrónicos y legislación sobre delincuencia (SHERLOC) y otros instrumentos y materiales sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que pueden consultarse en www.unodc.org.

⁵ En noviembre de 2014, había 183 Estados partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada, 164 en el Protocolo contra la Trata de Personas y 141 en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

II. Trata de personas

A. Características y tendencias

8. El informe mundial de la UNODC sobre la trata de personas correspondiente a 2014 ofrece información útil sobre el estado actual de la trata en todo el mundo. Entre los casos detectados de trata de personas, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma más frecuente (53%) y afecta mayoritariamente a mujeres y niñas. Se ha producido un aumento en la tasa de detección de la trata con fines de trabajo forzoso (40%) en comparación con el período comprendido entre 2007 y 2010. En este caso, las víctimas son en su mayoría hombres, aunque la tercera parte de las víctimas detectadas son mujeres. El número de víctimas menores de edad sigue creciendo, y representa aproximadamente la tercera parte de todas las víctimas de trata identificadas. Esto supone un aumento del 5% con respecto al período 2007-2010. En el 17% de los casos no había información disponible.

9. Persiste la aparente impunidad de los delincuentes. La UNODC informa de que el 15% de los 128 países incluidos en el informe no registró ningún fallo condenatorio por trata entre 2010 y 2012, el 26% registró menos de 10, y otro 26% registró entre 10 y 50. Solo el 16% registró más de 50 fallos condenatorios.

B. Penalización y enjuiciamiento

10. Un gran número de Estados han promulgado disposiciones jurídicas que tipifican como delito la trata de personas. Sin embargo, algunos países han adoptado leyes que no cumplen plenamente los requisitos del Protocolo. Por ejemplo, penalizan solo algunas formas de trata, como la trata con fines de explotación sexual, o clasifican solamente a los niños o las mujeres como posibles víctimas.

11. A fin de cumplir con lo dispuesto en el Protocolo contra la Trata de Personas, los Estados partes deben tipificar como delito, como mínimo, las formas de explotación que en él se mencionan. Ello incluye la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos. Al llevar a efecto los conceptos contenidos en el Protocolo, los Estados partes no están obligados a seguir exactamente su redacción, sino a traducir eficazmente a sus ordenamientos jurídicos las disposiciones.

12. Los profesionales en la materia tienen que lidiar con el hecho de que los elementos fundamentales del Protocolo, incluida la definición de la trata de personas, son poco claros y por tanto no pueden aplicarse de manera coherente. La UNODC ha analizado los conceptos fundamentales del Protocolo contra la Trata de Personas y, en un proceso de consulta con los Estados partes que representan diferentes regiones y ordenamientos jurídicos, ha preparado una serie de documentos técnicos y temáticos donde se estudian los conceptos fundamentales del abuso de una situación de vulnerabilidad, el consentimiento y la explotación.

13. Otra dificultad conceptual en la aplicación de Protocolo contra la Trata de Personas es distinguir entre el trabajo forzoso como delito independiente y la trata de personas con fines de trabajo o servicios forzosos. En particular, a menudo resulta difícil trazar una línea divisoria entre las malas condiciones laborales y la

explotación de trabajadores lo suficientemente grave como para que constituya trata de personas.

14. Los problemas relacionados con la detección de la trata con fines de trabajo o servicios forzosos se ven agravados por el hecho de que esa forma de trata a menudo se oculta en el extremo de una larga y compleja cadena de suministro de mano de obra. Ello dificulta la detección y persecución de los diversos delincuentes implicados en todo el proceso, desde captadores y transportistas hasta controladores y explotadores. En el caso de las prácticas de contratación fraudulenta y los regímenes de servidumbre por deudas se añade otro nivel de complejidad. En esos casos, las víctimas pueden verse atrapadas, por ejemplo, al estar obligadas a pagar unas comisiones de contratación exorbitantes a agencias e intermediarios fraudulentos o deshonestos que a menudo residen en jurisdicciones distintas a donde se lleva a cabo la explotación. En esos casos también resulta más difícil lograr una cooperación eficaz entre organismos, por ejemplo, para verificar la legitimidad de las agencias de empleo privadas y su actuación.

15. Debido a su complejidad, la mejor forma de detectar y perseguir la trata de personas y reducir y hacer frente a las prácticas coercitivas y explotadoras es aplicar la ley de manera multidisciplinaria e integral, lo que conlleva la utilización de todo el espectro del derecho penal, el derecho procesal penal, el derecho laboral, el derecho fiscal y el derecho de los derechos humanos. Algunos países han instituido prácticas multidisciplinarias avanzadas para combatir la trata con fines de trabajo forzoso. Por ejemplo, el Brasil ha creado una dependencia especial de inspección móvil, formada por inspectores de trabajo y policías federales que llegan rápidamente al lugar de los hechos para investigar las denuncias de trabajo forzoso. De vez en cuando, los jueces se suman a esos equipos para acelerar la adopción de decisiones judiciales⁶.

16. Este tipo de enfoques holísticos se complementa con la adopción de medidas preventivas, por ejemplo, para reglamentar y registrar las agencias de empleo privadas, expedirles licencias y supervisarlas, lo que incluye la prohibición del cobro de comisiones de contratación a los trabajadores para evitar la servidumbre por deudas⁷. Otras iniciativas prometedoras son la creación en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de un órgano encargado de conceder licencias a las agencias de contratación de trabajadores agrícolas (Gangmasters Licensing Authority), y la introducción en 2012 en Filipinas de legislación contra la trata que exige a la Dirección de Empleo en el Extranjero de Filipinas elaborar una lista negra de agencias de contratación, captadores ilegales y personas sobre las que pesan denuncias administrativas, civiles o penales por trata presentadas en el país de acogida o en Filipinas⁸. En virtud de un decreto firmado por el Presidente de los Estados Unidos de América en 2012, se prohíbe a los contratistas y subcontratistas federales el uso de prácticas de contratación engañosas o fraudulentas, el cobro de comisiones de contratación y la destrucción, ocultamiento o decomiso de los

⁶ Beate Andrees, *Forced Labour and Human Trafficking: A Handbook for Labour Inspectors* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008).

⁷ Véase CTOC/COP/WG.4/2013/5, párr. 22.

⁸ Filipinas, Expanded Anti-Trafficking in Persons Act of 2012 (Republic Act No. 10364).

documentos de identidad de los empleados o la denegación de cualquier otro modo del acceso a ellos⁹.

C. Protección de víctimas y testigos

17. Para dar una respuesta integral y satisfactoria a la trata de personas es preciso adoptar un enfoque centrado en los derechos humanos y en las víctimas que garantice a estas el reconocimiento como tales y la recuperación de su dignidad más allá del propio proceso penal¹⁰. Las víctimas de la trata deben recibir asistencia y protección, con independencia de su capacidad o disposición para cooperar con las autoridades, y tener acceso a la justicia y a la reparación de los daños sufridos. Este enfoque tiene que ser sensible a las diferencias entre sexos y las necesidades de la infancia. La identificación precisa y rápida es una condición necesaria para la protección de los derechos de las víctimas, como lo son también la remisión incondicional a servicios de asistencia médica, psicológica y material, el asesoramiento y los servicios de alojamiento¹¹. También se debe proteger a las víctimas frente al enjuiciamiento y sanción de los delitos cometidos como consecuencia de la trata o en el transcurso de esta¹².

18. Los datos mundiales y nacionales indican que las víctimas de la trata son habitualmente identificadas erróneamente, en especial en los casos de explotación con fines de trabajo o servicios forzosos. A menudo son tratadas como delincuentes y migrantes en situación irregular. Son detenidas, sancionadas y deportadas sin el debido respeto a sus derechos, y sin la posibilidad de denunciar el abuso o reclamar una indemnización por los daños sufridos, incluidos los salarios no pagados.

19. La falta de identificación de las víctimas hace que a los organismos encargados de hacer cumplir la ley les resulte difícil enjuiciar a los tratantes, dado que el testimonio de las víctimas a menudo es decisivo para que el enjuiciamiento llegue a buen fin¹³. La experiencia indica que los países que disponen de medidas amplias para ayudar a las víctimas obtienen mejores resultados en el enjuiciamiento de los tratantes, ya que una víctima bien atendida tiende a estar más dispuesta a cooperar en los procedimientos judiciales contra los tratantes¹⁴.

20. Existen varios factores que dificultan la identificación de las víctimas, por ejemplo, la interpretación restrictiva de las obligaciones internacionales y el acceso condicional y limitado a los servicios de apoyo. A menudo, las víctimas no denuncian porque temen por su seguridad personal y la de sus seres queridos, o por miedo a ser detenidas y deportadas o a perder la fuente de ingresos o la perspectiva de tener unos ingresos, por pequeños que sean. Las víctimas de la trata con fines de

⁹ Estados Unidos, Strengthening Protections Against Trafficking In Persons In Federal Contracts (Executive Order 13627, de 25 de septiembre de 2012).

¹⁰ A/CONF.222/RPM.4/1, párr. 47.

¹¹ Véanse los artículos 6 a 8 del Protocolo contra la Trata de Personas y los artículos 24 y 25 de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

¹² Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking* (Viena, 2013).

¹³ Véase CTOC/COP/WG.4/2011/4.

¹⁴ Elaine Pearson, *Human Traffic, Human Rights: Redefining Victim Protection* (Londres, Anti-Slavery International, 2002), pág. 35.

trabajo forzoso a menudo no buscan ayuda hasta que su situación se deteriora, por ejemplo a causa de violencia física o accidentes de trabajo. Las prácticas prometedoras de algunos países ponen de manifiesto que la identificación de las víctimas es más eficaz cuando se lleva a cabo una labor proactiva entre varios organismos y cuando las organizaciones de la sociedad civil participan desde el primer momento¹⁵.

21. En la mayoría de los países, los servicios de apoyo a las víctimas de la trata con fines de explotación laboral tienen un alcance limitado, carecen de recursos suficientes y no están adaptados a las necesidades específicas de hombres, mujeres y niños. Por ejemplo, en muchos casos, el acceso a los servicios para las víctimas de la trata de trabajadores se facilita a través de instalaciones residenciales. En el caso de los centros de acogida para mujeres, eso impide el acceso a las víctimas masculinas. Sin embargo, algunos países, como Tailandia, han creado instalaciones o servicios de apoyo para las víctimas masculinas de la trata con fines de trabajo forzoso.

22. Solo algunos países ayudan a las víctimas a recuperar su independencia, dándoles acceso al mercado de trabajo y la posibilidad de obtener la residencia permanente. La residencia permanente a menudo está condicionada a la cooperación con las autoridades en el proceso penal¹⁶.

23. El acceso efectivo a los recursos, la asistencia y la regularización de la situación son cruciales para las víctimas de la trata. Una práctica prometedora en este sentido es el proyecto europeo de indemnización de las víctimas de la trata de personas, que se ha puesto en marcha en 13 países para promover y apoyar el acceso de las víctimas de la trata a una indemnización por su sufrimiento y el trabajo no remunerado. El proyecto ha demostrado que la prestación de asistencia jurídica integral a través de equipos multidisciplinares de abogados especializados en derecho penal, civil, laboral y migratorio, junto con la cooperación transfronteriza, resulta decisiva para prestar una asistencia eficaz a las víctimas.

24. Las víctimas de la trata de personas son también testigos de delitos graves. Como tales, tienen derecho a estar protegidas contra la victimización secundaria, es decir, la victimización que se produce por la respuesta que las víctimas reciben de las instituciones y las personas. Entre las medidas de protección de los testigos más frecuentemente utilizadas para evitar este tipo de victimización figuran la protección de la identidad de la víctima, la protección física, el uso de testimonios en vídeo, la celebración de vistas a puerta cerrada, la limitación del contacto con los acusados, la limitación en la cobertura de los medios de comunicación durante los procesos judiciales, la no divulgación de la identidad de la víctima, la distorsión de la voz y

¹⁵ Anti-Slavery International, *Protocol for Identification and Assistance to Trafficked Persons and Training Kit* (Londres, 2005); Isabella Orfano, "Protection of the Rights of Migrant Workers Trafficked for Labour Exploitation through Support Measures and Access to Social Inclusion and Remedies" en *An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation* (Viena, OSCE, 2011).

¹⁶ Anette Brunovskis y Fafo, *Balancing Protection and Prosecution in Anti-Trafficking Policies: A Comparative Analysis of Reflection Periods and Related Temporary Residence Permits for Victims of Trafficking in the Nordic Countries, Belgium and Italy* (Copenhague, Consejo de Ministros de los Países Nórdicos, 2012); Sarah Craggs y Razayda Martens, *Rights, Residence, Rehabilitation: A Comparative Study Assessing Residence Options for Trafficked Persons* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2010).

la ocultación del rostro, la asistencia de personas de apoyo, el precintado de los expedientes judiciales y la aplicación de disposiciones sobre desacato que permiten a los jueces impedir comportamientos amenazadores en la sala¹⁷. Como práctica prometedoras, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ha adoptado directrices regionales en materia de protección, apoyo y asistencia a los testigos.

25. Los programas de protección de testigos en toda regla generalmente se consideran un último recurso en los casos de trata, ya que las víctimas pueden ser reacias a entrar en ellos debido a que las someten a presión adicional.

26. Es importante utilizar una combinación de medidas de prevención y protección y hacer un uso pleno de los marcos jurídicos complementarios para responder a los abusos, la explotación y la trata con fines de trabajo forzoso. En este contexto, resultan fundamentales las asociaciones multidisciplinarias, como las formadas por las autoridades laborales, fiscales, sociales, judiciales y policiales, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones empresariales¹⁸. Estas asociaciones también son muy útiles para vigilar los sectores vulnerables a la explotación, y por tanto ayudan a prevenir el abuso, la explotación y la trata.

27. Basándose en una investigación sobre la relación entre la contratación abusiva y la trata de personas en la región del Báltico¹⁹, el Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, ha elaborado recientemente directrices para múltiples interesados destinadas a prevenir la contratación abusiva y las prácticas de empleo explotadoras que propician la trata²⁰. Entre otras prácticas prometedoras figura una iniciativa brasileña de múltiples interesados formada por organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y empresas denominada Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. La iniciativa conocida como Principios de Daca para la Migración con Dignidad ofrece una valiosa norma para la contratación ética y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Goza del apoyo de empresas, gobiernos, sindicatos y organizaciones cívicas.

28. Dos textos recientemente aprobados, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Recomendación de la OIT sobre las Medidas Complementarias para la Supresión Efectiva del Trabajo Forzoso, 2014, tratan de complementar las medidas que recoge el Protocolo contra la Trata de Personas mediante el establecimiento de nuevas obligaciones para prevenir el trabajo forzoso, proteger a las víctimas, y, con independencia de la situación de la víctima o la cooperación en los procedimientos judiciales, facilitar el acceso a recursos como la indemnización por daños materiales y físicos. Los textos incluyen medidas mejoradas para prevenir las prácticas de

¹⁷ UNODC, *Disposiciones Legislativas Modelo sobre la Delincuencia Organizada* (Nueva York, 2014), pág. 119.

¹⁸ Véase A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 27.

¹⁹ Natalia Ollus, Anniina Jokinen y Matti Joutsen (eds.), *Exploitation of Migrant Workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the Links Between Recruitment, Irregular Employment Practices and Labour Trafficking*, HEUNI Publication Series No. 75 (Helsinki, HEUNI, 2013).

²⁰ Liliana Sorrentino y Anniina Jokinen, *Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region*, HEUNI Publication Series No. 78 (Helsinki, HEUNI, 2014).

contratación y empleo fraudulentas y abusivas, así como medidas para proteger a los trabajadores, en particular los trabajadores migrantes, ante la posibilidad de verse sometidos a esas prácticas. También incluyen medidas de apoyo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la lucha contra el trabajo forzoso. Además existe una disposición de apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso y responder a los riesgos que conlleva.

III. Tráfico de migrantes

A. Características y tendencias

29. Los conocimientos sobre el tráfico de migrantes son, en el mejor de los casos, incompletos. No existen evaluaciones exhaustivas ni estimaciones fiables sobre la proporción de migrantes que utilizan los servicios de traficantes. Sin embargo, se han realizado evaluaciones regionales que dan una idea de las características y las tendencias del tráfico, que se encuentran en constante evolución²¹.

30. Las rutas de tráfico son muy flexibles y cambian rápidamente para eludir la respuesta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Se mantienen al día de los cambios en los regímenes de visado y migración, el contexto político, socioeconómico y ambiental, y la disponibilidad de funcionarios corruptos. En muchos casos, se utiliza una combinación de rutas aéreas, terrestres y marítimas, y los viajes largos a menudo se dividen en segmentos que atraviesan varios continentes.

31. Determinadas rutas son particularmente peligrosas. La Organización Internacional para las Migraciones estima que, desde el año 2000, han muerto cerca de 40.000 migrantes al intentar cruzar fronteras terrestres y marítimas. La ruta hacia Europa se considera la más peligrosa y en ella han perdido la vida más de 22.000 migrantes desde 2000, principalmente al atravesar el mar Mediterráneo. En la frontera entre los Estados Unidos y México han muerto más de 6.000 inmigrantes desde 1998²².

32. La falta de oportunidades para migrar legalmente hace a los migrantes más dependientes de los traficantes. En el tráfico ilícito de migrantes intervienen tanto grupos delictivos organizados jerárquicamente como redes criminales poco organizadas que se expanden y contraen para ajustarse a las circunstancias y generan beneficios significativos que a su vez pueden ser objeto de blanqueo. Estos grupos y redes utilizan cada vez más tecnologías de la información y las comunicaciones para mantener el contacto con los traficantes y los migrantes²³.

²¹ Pueden consultarse las evaluaciones de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional en www.unodc.org.

²² Organización Internacional para las Migraciones, *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Ginebra, 2014).

²³ UNODC, *Migrant Smuggling in Asia: A Thematic Review of Literature* (Bangkok, 2012) págs. 45 a 50 y 57.

33. Los traficantes ajustan sus honorarios de acuerdo con el tipo de servicio prestado, la distancia recorrida, el riesgo de detección y el modo de transporte, entre otras cosas. Debido a que los migrantes objeto de tráfico ilícito carecen con frecuencia de recursos para financiar su viaje, a menudo contraen deudas para sí y sus familias o pagan su viaje en cuotas, exponiéndose así a la servidumbre por deudas. A menudo esto da lugar a viajes más largos en que los migrantes hacen escalas para financiar el resto de su viaje. Durante esas escalas son particularmente vulnerables a la trata de personas y otras formas de abuso y de conductas delictivas.

B. Penalización y enjuiciamiento

34. La aplicación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes sigue siendo difícil, dado que las medidas nacionales se centran por lo general en el control de las fronteras en lugar de la participación de la delincuencia organizada en la facilitación de la migración irregular. A menudo los esfuerzos se concentran en interrumpir el viaje del migrante, y no en quienes organizan la migración irregular ni en las ganancias ilícitas que obtienen. En el contexto de los flujos migratorios mixtos, esto a menudo significa que se deniega a las personas que solicitan protección una evaluación adecuada de su situación y que no se respeta el principio de no devolución.

35. No se ha realizado ningún análisis exhaustivo de cómo han aplicado los Estados el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes en su legislación nacional, pero varios estudios muestran que solamente algunos Estados han definido y tipificado el tráfico ilícito de migrantes y las conductas conexas en cumplimiento del Protocolo²⁴.

36. Si bien el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes ofrece flexibilidad a los Estados partes para adoptar medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno, los migrantes objeto de tráfico ilícito no estarán exentos de responsabilidad penal por el hecho de haber sido objeto de tráfico²⁵. Los refugiados que recurren a los traficantes para huir de la persecución, de violaciones graves de los derechos humanos o de conflictos violentos están completamente exentos de responsabilidad relacionada con su entrada ilegal²⁶.

37. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes tiene por objeto hacer frente a la facilitación de la entrada ilegal de los migrantes por grupos y redes delictivas organizados para obtener un beneficio, y no regular y penalizar la mera migración²⁷. Cuando el tráfico de migrantes se aborda desde la legislación sobre migración en lugar de la legislación penal, existe el riesgo de que la conducta del migrante objeto de tráfico, la entrada ilegal, se convierta en el delito principal, mientras que la

²⁴ Véase el portal de gestión de conocimientos SHERLOC de la UNODC. Véase también Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them” (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014).

²⁵ Véanse los artículos 5 y 6 4) del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

²⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 31.

²⁷ *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.05.V.2), tercera parte, Capítulo II, párrs. 27 y 28, págs. 344 y 345.

facilitación de la entrada ilegal se convierta en solo un delito accesorio. Por consiguiente, los traficantes se ven expuestos a muchos menos riesgos y a sentencias más leves que los propios migrantes objeto de tráfico. Con ello se asegura la impunidad de los delincuentes, al tiempo que se agrava la vulnerabilidad de los migrantes. Eso, a su vez, hace que sea más difícil perseguir y prevenir con eficacia el tráfico de migrantes y proteger a las víctimas.

38. Además, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes no tipifica como delito el apoyo dado a los migrantes por personas u organizaciones no gubernamentales por razones humanitarias o familiares²⁸. Sin embargo, la práctica ha mostrado que los Estados a veces han investigado y enjuiciado a personas que habían rescatado y socorrido a migrantes objeto de tráfico por razones humanitarias. Las investigaciones y los enjuiciamientos de este tipo se basaban generalmente en legislación que omitía el elemento de beneficio financiero u otro beneficio de orden material contenido en la definición de tráfico ilícito de migrantes que figura en el Protocolo²⁹.

39. Los migrantes objeto de tráfico pueden convertirse en víctimas de la delincuencia en el curso de las actividades de tráfico ilícito, por ejemplo, si son sometidos a tratos inhumanos o degradantes, o a violencia, o si su vida y seguridad están en peligro en manos de los traficantes, ya sea de manera intencionada o por imprudencia. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes reconoce la vulnerabilidad de los migrantes objeto de tráfico a esos delitos y exige a los Estados que consideren dicha conducta como circunstancia agravante que exponga a los traficantes a sanciones más graves³⁰. Sin embargo, muchos Estados partes no han incluido esta disposición obligatoria en su legislación. La conducta delictiva no tiene por qué constituir explotación con arreglo a la definición de la trata de personas, pero puede ser constitutiva de uno o más delitos distintos, como fraude, extorsión, violación y daño corporal grave que deben ser investigados como tales³¹.

40. Muy pocos países han formulado políticas especializadas contra el tráfico ilícito de migrantes, creado mecanismos de cooperación interinstitucional, establecido dependencias especializadas para combatir el tráfico de migrantes o capacitado a fiscales y jueces especializados. Las medidas contra el tráfico de migrantes a menudo se centran en la gestión de las fronteras y no forman parte de un marco normativo más amplio. Además, los esfuerzos para combatir el tráfico de migrantes a menudo se ven socavados por la falta de mecanismos interinstitucionales eficaces de intercambio de información y de coordinación de operaciones entre las autoridades y otras instancias a nivel nacional e internacional³².

²⁸ *Ibid.*, tercera parte, párr. 32, pág. 346.

²⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011), págs. 63 y 64.

³⁰ Artículo 6 3) del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

³¹ UNODC, Ley Modelo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (Nueva York, 2010) pág. 46; Grupo Mundial sobre Migración, *Exploitation and Abuse of International Migrants, Particularly Those in an Irregular Situation* (Viena, 2013), pág. 21.

³² Véase A/CONF.222/RPM.4/1, párr. 50.

41. No obstante, existen algunas prácticas nacionales prometedoras. Ejemplos de ello son la Fiscalía General de la República de El Salvador, que cuenta con una unidad especializada en la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, la Coalición Nacional Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes de Costa Rica, y el asesor especial sobre la trata de personas y la migración ilegal del Canadá, que se encarga de coordinar la respuesta nacional al tráfico de migrantes a través de un enfoque interinstitucional³³.

42. El tráfico de migrantes suele estar vinculado a la corrupción, que desempeña un papel fundamental en los cruces de fronteras y la falsificación de documentos³⁴. Una de las técnicas más comunes utilizadas por los traficantes es proporcionar justificantes fraudulentos (por ejemplo, un contrato de trabajo o certificado de nacimiento falsificados) con el fin de obtener documentos de identidad o de viaje auténticos. Es posible que los grupos delictivos organizados implicados en el tráfico de migrantes recurran a delitos relacionados con la identidad para proteger a sus miembros y sus operaciones frente a la vigilancia, no sólo durante las actividades ilícitas, sino también durante actividades normales, no delictivas, como los viajes internacionales. También hay pruebas de que determinados grupos delictivos tratan los documentos y la información de identidad como mercancía ilícita. Estos grupos pueden llegar a adquirir los conocimientos técnicos necesarios para fabricar documentos de identidad cada vez más complejos o para aprovecharse de las carencias de que adolecen los mecanismos de expedición de documentos engañando o sobornando a funcionarios con objeto de obtener documentos auténticos. Esos documentos auténticos pueden venderse posteriormente a otros delincuentes para su uso en el tráfico de migrantes.

43. El establecimiento de la jurisdicción respecto del tráfico de migrantes por mar resulta especialmente problemático. Para investigar y enjuiciar eficazmente ese tipo de tráfico, es necesario crear una base jurisdiccional amplia respecto de las aguas territoriales y, en algunos casos, de la alta mar, esto último a través de la jurisdicción extraterritorial. Siempre que las autoridades interceptan una embarcación con migrantes objeto de tráfico a bordo o que cualquier otro buque se encuentra con una de esas embarcaciones y rescata a las personas que van a bordo si están en peligro, debe hacerse frente a muchos problemas. ¿Cómo se determina el puerto de desembarco y, por tanto, el país que estará obligado a prestar asistencia a los migrantes e iniciar una investigación? ¿Cómo se obtendrán pruebas incriminatorias contra los traficantes que se encuentran a bordo? ¿Cómo distinguir a los traficantes de los migrantes, separarlos y garantizar que las personas a bordo reciben un trato adecuado? En virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los Estados tienen la obligación de promover la creación, operación y mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz. Una práctica prometedora en este sentido es la Operación Mare Nostrum, una operación multidisciplinaria de rescate en el Mar Mediterráneo meridional realizada por Italia con el objetivo específico de rescatar vidas en el mar y llevar ante la justicia a quienes se lucran con el tráfico de migrantes.

³³ Véase CTOC/COP/WG.7/2013/3.

³⁴ UNODC, "Issue paper: corruption and the smuggling of migrants" (Viena, 2013).

C. Protección de testigos y de migrantes objeto de tráfico

44. La protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico es uno de los cuatro objetivos del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Dicho de otro modo, la protección de los derechos de los migrantes constituye una parte integral de toda respuesta eficaz al tráfico ilícito de migrantes. Los derechos de los migrantes objeto de tráfico deben salvaguardarse y sus necesidades deben atenderse en el momento de su detección por funcionarios de primera línea, así como a lo largo de toda la investigación y el enjuiciamiento de los traficantes. Los migrantes objeto de tráfico son una valiosa fuente de información sobre el proceso de tráfico y las redes delictivas involucradas, y por tanto son testigos valiosos. Tratar a los migrantes con respeto, atender sus necesidades básicas y respetar sus derechos, especialmente cuando han sido víctimas de delitos durante el proceso de tráfico, también puede beneficiar a los investigadores y fiscales que necesitan su cooperación como testigos contra los traficantes.

45. La medida en que los migrantes objeto de tráfico aportan pruebas en las actuaciones penales también depende de la capacidad de los Estados de adoptar medidas adecuadas para protegerlos a ellos y sus familiares frente a la intimidación y las represalias³⁵.

46. Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de los migrantes objeto de tráfico. Ello supone, en particular, la prohibición de la discriminación y la protección del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y el derecho a acceder a la justicia y a recursos eficaces y protección frente a la violencia. Los Estados también tienen la obligación de cumplir sus obligaciones internacionales en relación con la detención, la repatriación y la protección internacional³⁶. Las políticas y medidas de protección están consagradas, por ejemplo, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Protocolo contra la Trata de Personas y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. En 2014, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos publicó un documento de sesión sobre los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, destinado a apoyar a los Estados en el cumplimiento de esas obligaciones³⁷.

47. Con respecto a los niños, y en especial a los niños no acompañados y separados de sus familias, que son particularmente vulnerables, las políticas y medidas adoptadas por los Estados deben guiarse por el interés superior del niño y ofrecer medidas de protección especial de conformidad con sus derechos y necesidades específicas.

48. Siguen existiendo dificultades para identificar a los migrantes objeto de tráfico que han sido víctima de abusos y violencia durante su viaje o que, en el lugar de destino, se encuentran trabajando en condiciones de explotación³⁸. Es posible que

³⁵ Artículo 24 de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

³⁶ Véase UNODC, *Marco de Acción Internacional para la Aplicación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes* (Nueva York, 2012), págs. 28 a 46 y segunda parte, cuadro 2.

³⁷ A/69/CRP.1.

³⁸ Véase A/CONF.222/RPM.4/1, párr. 45.

los funcionarios de primera línea no estén debidamente capacitados y equipados para detectar en los flujos migratorios mixtos a los migrantes vulnerables y remitirlos a los servicios de asistencia adecuados. Una buena práctica es la introducción de un manual de capacitación en derechos fundamentales para los guardias de fronteras elaborado por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex)³⁹.

49. Algunos países han establecido prácticas prometedoras para proteger los derechos de los migrantes que han sido objeto de tráfico en circunstancias agravantes. Por ejemplo, Bélgica ofrece la misma protección a los migrantes objeto de tráfico que han sido víctimas de actos delictivos que a las víctimas de la trata, es decir, un período de reflexión, asistencia y un permiso de residencia temporal condicionado a la cooperación con las autoridades. Si se cumplen ciertas condiciones, ese permiso puede convertirse en un permiso de residencia permanente.

50. Tras la primera toma de contacto, los Estados deben garantizar que los migrantes objeto de tráfico tienen sus necesidades básicas cubiertas y reciben información adecuada sobre sus derechos. Esto requiere disponer de intérpretes y de funcionarios de primera línea y profesionales de la justicia penal capacitados y bien informados. Sin embargo, en la práctica, las personas objeto de tráfico tienden a ser remitidas a centros de detección, que suelen ser centros de detención. A menudo se deniega el acceso a las organizaciones de la sociedad civil, lo que reduce las posibilidades de proporcionar asesoramiento jurídico y detectar las necesidades de protección de los diversos tipos de migrantes objeto de tráfico, incluidos los refugiados y las víctimas de la delincuencia. Los Estados siguen teniendo dificultades para lograr que sus políticas y medidas dirigidas a proteger los derechos de las mujeres y los niños objeto de tráfico, incluidos los niños separados de sus familias o no acompañados, tengan en cuenta las diferencias entre sexos y las necesidades especiales de los niños. Podrían remediar esto en parte mediante la cooperación con proveedores de servicios especializados, en particular con organizaciones de la sociedad civil, abogados especializados en inmigración y abogados especializados en el asesoramiento de víctimas de delitos, permitiéndoles ayudar en la identificación de los grupos especialmente vulnerables y su remisión a los servicios de asistencia adecuados.

51. Existen algunas prácticas prometedoras en estos ámbitos. Por ejemplo, el Proyecto Praesidium de Italia es una iniciativa para establecer un sistema de recepción innovador para los migrantes irregulares que llegan por mar. Esos migrantes reciben información y asistencia y son remitidos al procedimiento jurídico y administrativo adecuado para solicitar protección. El proyecto se basa en una asociación entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, Save the Children y la Cruz Roja Italiana, y cuenta con el apoyo del Ministerio del Interior de Italia y la Comisión Europea.

³⁹ Frontex, *Fundamental Rights Training for Border Guards, Trainers' Manual* (Varsovia, 2013).

IV. Cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales

52. La cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales, unida a un régimen firme para combatir el blanqueo de dinero, constituyen elementos fundamentales de lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

53. El tráfico ilícito de migrantes es, por definición, un delito transnacional que requiere una respuesta transnacional. Además, un número considerable de casos de trata de personas entraña la participación de grupos delictivos organizados que actúan en varias jurisdicciones, por lo que se requiere una cooperación policial y judicial internacional rápida y eficaz. Sin embargo, las investigaciones y enjuiciamientos a menudo tienden a centrarse en algunos elementos de la cadena de la trata o el tráfico en detrimento de otros. La renuencia a ampliar el ámbito de competencias de investigación y procesamiento más allá de las fronteras nacionales se debe a múltiples factores, entre ellos la falta de especialización en el tratamiento de casos complejos, la complejidad y larga duración de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y las dificultades que plantea la cooperación con otras jurisdicciones para obtener el testimonio de víctimas repatriadas y migrantes objeto de tráfico. Las barreras del idioma y la falta de mecanismos eficaces de intercambio de información bilateral o multilateral agravan todavía más el problema. Algunos expertos señalan la falta de incentivos para que la policía y los fiscales cooperen a nivel internacional. Con todo, para interrumpir la cadena de la trata y el tráfico en su totalidad y llevar ante la justicia a quienes la organizan y dirigen, es esencial la cooperación con otros países⁴⁰.

54. Pese a esos problemas, existen algunas prácticas prometedoras. Por ejemplo, en la Unión Europea se han creado grupos conjuntos de investigación para gestionar los casos de trata de personas y tráfico de migrantes, con el apoyo y la coordinación de la Unión Europea (Eurojust) y la Oficina Europea de Policía (Europol). Las investigaciones realizadas conjuntamente por los Estados Unidos y México han contribuido al desmantelamiento de redes que actúan a través de su frontera común. Algunos Estados han establecido canales de comunicación transfronteriza directa, y canales oficiosos de intercambio de información transfronterizos. Por ejemplo, los Estados Unidos y el Canadá han creado equipos integrados de seguridad fronteriza. Otro buen ejemplo de enfoque innovador del intercambio de información es el sistema de presentación de informes voluntarios sobre el tráfico ilícito de migrantes y acciones conexas (VRS-MSRC), creado con el apoyo de la UNODC en el marco del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos. Se trata de un sistema seguro basado en Internet que las autoridades estatales pueden y deben utilizar para reunir e intercambiar datos sobre el tráfico de migrantes.

⁴⁰ Cornelius Friesendorf (ed.), *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector* (Viena y Ginebra, Academia Nacional de Defensa y Ministerio Federal de Defensa y Deportes de Austria en cooperación con el Centro de Ginebra Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2009), pág. 347.

55. El enjuiciamiento de los casos de trata y tráfico y la cooperación internacional en esa esfera se enfrenta a nuevos problemas que se derivan de la creciente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones por los delincuentes. Por ejemplo, los sospechosos utilizan técnicas de cifrado o transfieren e intercambian datos utilizando tecnologías de computación en la nube y redes anónimas y almacenan datos en servidores localizados en diferentes ubicaciones geográficas en varias jurisdicciones. La investigación y el enjuiciamiento en esos casos requiere celeridad en la aplicación del derecho internacional y la cooperación judicial, así como la utilización de técnicas de investigación especializadas para conservar las pruebas electrónicas, que por su naturaleza son inestables y pueden contaminarse fácilmente. Sin embargo, las normas probatorias en materia de pruebas electrónicas, al igual que los recursos y capacidades para manejar este tipo de pruebas, varían considerablemente de un país a otro. Los medios tradicionales de cooperación internacional corren el riesgo de alargarse demasiado, lo que podría redundar en detrimento del ejercicio de la acción penal⁴¹.

56. Se han creado diversos instrumentos y prácticas para fomentar la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, como, por ejemplo, el Directorio de Autoridades Nacionales Competentes de la UNODC, el Programa para Redactar Solicitudes de Asistencia Judicial Recíproca de la UNODC, el *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* de la UNODC y el *Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito* de la UNODC. A nivel regional, el proceso de los jefes de las dependencias especializadas en la trata de personas de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) facilita la cooperación internacional en la región de Asia sudoriental. Además, el manual de la ASEAN sobre cooperación judicial internacional en los casos de trata de personas (*Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*), ofrece orientaciones sobre el uso de la asistencia judicial recíproca y la extradición en el enjuiciamiento de casos de trata de personas. La UNODC también ha prestado apoyo en la elaboración de directrices para la cooperación internacional en materia de trata de personas y tráfico de migrantes (*Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants: Guidelines of International Cooperation*) dirigidas a los profesionales de la justicia penal de los Balcanes occidentales.

57. Varias organizaciones internacionales y regionales han establecido plataformas y procesos multilaterales para fortalecer la respuesta de la justicia penal a la trata de personas y el tráfico de migrantes. Existen muchos ejemplos de iniciativas de cooperación judicial y policial que facilitan el intercambio de información de inteligencia criminal, la cooperación entre autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y la coordinación de las operaciones multilaterales. Entre estas iniciativas figuran el Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos, el Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central, la célula de planificación conjunta del Afganistán, el Irán (República Islámica del) y el Pakistán, Europol, y el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, con su grupo de trabajo “Mirage” de lucha contra la trata de seres humanos y la migración ilegal. También existen redes y plataformas judiciales regionales, como la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional, Eurojust, la Red Judicial Europea y el consejo de coordinación de los

⁴¹ UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime (Draft)* (Viena, 2013).

fiscales generales de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes. También hay una red judicial para Asia que se encuentra en proceso de creación. Las plataformas internacionales y regionales a menudo ofrecen programas de capacitación y de intercambio que, a su vez, brindan la posibilidad de establecer relaciones y confianza entre los profesionales de la justicia penal. La confianza y las buenas relaciones son fundamentales para la cooperación policial y judicial, que utiliza tanto medios oficiales como oficiosos de intercambio de información y pruebas. La cooperación es más efectiva cuando se basa en el interés mutuo.

58. La cooperación internacional entre autoridades policiales y judiciales es especialmente importante a efectos de localización, incautación y decomiso de activos de origen delictivo. La Convención contra la Delincuencia Organizada obliga a los Estados partes a tipificar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes como delitos determinantes del blanqueo de dinero. La principal razón para reforzar sistemáticamente los regímenes de lucha contra el blanqueo de dinero es mejorar la detección y ampliar y profundizar las investigaciones mediante la utilización de recursos y técnicas especiales de investigación adicionales para conseguir pruebas fehacientes que corroboren las declaraciones de las víctimas, y por tanto determinar cómo se organizan las redes, quiénes las dirigen y cómo actúan. Las investigaciones financieras sirven para identificar, embargar preventivamente y decomisar el producto del delito y los activos en poder de los tratantes, los traficantes y sus cómplices, y así detener eficazmente sus actividades delictivas. Esos bienes decomisados pueden utilizarse para indemnizar a las víctimas por los daños que han sufrido.

59. Existen algunas prácticas prometedoras. Por ejemplo, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ha puesto en marcha una iniciativa de aplicación de la ley, denominada “Smuggler and Trafficker Assets, Monies and Proceeds”, cuya finalidad es atacar a las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de migrantes y la trata de personas utilizando técnicas de lucha contra el blanqueo de dinero. El objetivo de la iniciativa es identificar a los principales miembros de las organizaciones delictivas y localizar, incautar y decomisar los bienes, fondos y productos derivados de la actividad delictiva o utilizados en su comisión⁴².

60. Los Estados miembros de la Unión Europea han establecido equipos conjuntos de investigación con el apoyo de Eurojust y Europol para luchar específicamente contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y las actividades posteriores de blanqueo de dinero. Por ejemplo, en 2014, la Operación Arquímedes contó con la participación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley procedentes de 34 países en una operación coordinada basada en información de inteligencia dirigida contra el tráfico y la trata y otras formas de delincuencia organizada en la Unión Europea. La operación dio lugar, entre otras cosas, a 1.027 detenciones, el rescate de la trata de 30 niños, y la comprobación de la identidad de más de 10.000 migrantes irregulares.

61. Si bien este tipo de operaciones conjuntas permiten poner en marcha y coordinar labores de investigación en varios países que dan lugar a numerosas detenciones y el embargo preventivo de activos, a veces se centran en detectar a los

⁴² OSCE, *Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings* (Viena, 2014).

migrantes irregulares sin prestar la debida atención a la identificación de los migrantes vulnerables que necesitan protección, los refugiados y las víctimas de actividades delictivas, y, una vez identificados, remitirlos a unos servicios de apoyo adecuados.

62. La repatriación de las víctimas de la trata de personas y de los migrantes objeto de tráfico ilícito plantea otros problemas y requiere cooperación internacional. Todos los procesos y procedimientos relacionados con la repatriación de los migrantes objeto de tráfico y las víctimas deben estar coordinados y ajustarse al derecho internacional, en particular el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Las políticas y programas de retorno y repatriación son más eficaces y sostenibles cuando se llevan a cabo en forma segura, humanitaria y ordenada, de modo que se maximicen las posibilidades de que las personas repatriadas se reintegren en su país de origen. Además, la asistencia a la reintegración puede apoyar el retorno satisfactorio y sostenible de los migrantes⁴³.

V. Conclusiones y recomendaciones

63. La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes deben abordarse de manera coherente e integral, con la intervención de diversos ámbitos de políticas, entre los que figuran la gestión de la migración, el control de fronteras y la protección de los derechos humanos, y a través de medidas encaminadas a mejorar el estado de derecho, prevenir y controlar la corrupción y promover y fortalecer el desarrollo social y económico. Sin embargo, las políticas relativas a la trata de personas y el tráfico de migrantes con frecuencia están fragmentadas y son inadecuadas. Las consideraciones relativas al control de la inmigración todavía suelen prevalecer sobre la necesidad de dismantelar los grupos delictivos organizados involucrados en la trata de personas y el tráfico de migrantes. La necesidad de proteger a las víctimas de la trata y los migrantes objeto de tráfico a menudo se pasa por alto, lo que resta eficacia a la investigación y el enjuiciamiento. A consecuencia de ello, pese a los progresos realizados en la tipificación de la trata de personas y, en menor medida, el tráfico ilícito de migrantes, los enjuiciamientos y condenas de tratantes y traficantes son escasos. Por consiguiente, los grupos delictivos organizados siguen obteniendo enormes ganancias ilícitas, lo que alimenta la corrupción y otras formas de delincuencia organizada.

64. Los marcos de protección creados con relación a la trata de personas y el tráfico de migrantes, así como el marco más amplio de protección de los derechos humanos, deben utilizarse de manera complementaria a fin de que el continuo de abusos, explotación y violación de derechos se aborde adecuadamente.

65. Por último, la trata de personas y el tráfico de migrantes no pueden abordarse eficazmente sin alianzas eficaces a través de fronteras y continentes que se basen en un sentido de responsabilidad compartida en la lucha contra la delincuencia organizada, la defensa del estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la promoción del desarrollo⁴⁴.

⁴³ Marco de Acción Internacional.

⁴⁴ *Ibid.*, págs. 8 a 12. Véase también “Smuggled Futures”, págs. 18 a 20, y A/68/L.5.

66. Teniendo todo esto en cuenta, y teniendo además presentes las recomendaciones de las reuniones regionales preparatorias, el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal podría considerar las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros deberían adoptar políticas y programas generales para luchar contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, detectar en los flujos migratorios mixtos a las víctimas de la trata de personas y los migrantes objeto de tráfico y proteger los derechos fundamentales de las víctimas de la trata de personas y el tráfico de migrantes y permitirles el acceso a la asistencia, la justicia y la protección de conformidad con el Protocolo contra la Trata de Personas, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y otros instrumentos de derecho internacional pertinentes;

b) Cuando proceda, los Estados Miembros deberían adoptar respuestas legislativas, operacionales y en materia de políticas independientes en relación con la trata de personas y el tráfico de migrantes, teniendo en cuenta sus diferencias y características comunes;

c) Los Estados Miembros deberían establecer marcos legislativos amplios para tipificar la trata de personas y el tráfico de migrantes en todas sus manifestaciones. Los marcos legislativos contra la trata de personas deberían incluir todas las formas de trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, pero también de hombres y niños. Los marcos legislativos contra el tráfico de migrantes deberían reconocer que los grupos delictivos organizados se dedican al tráfico de migrantes para obtener un beneficio financiero o de otro orden material. Asimismo, deben penalizar la falsificación de documentos y el delito de facilitación de la estancia ilegal de migrantes. Por último, los ordenamientos nacionales contra ambos delitos deberían respetar el principio de no devolución y otros principios reconocidos de derecho internacional de los derechos humanos y humanitario, y reconocer como circunstancias agravantes las conductas que pongan en peligro o puedan poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes, o que supongan un trato inhumano o degradante;

d) Las autoridades competentes deberían estar capacitadas para determinar y proteger los derechos de todas las víctimas de la trata, incluidas las formas menos frecuentes de explotación, en particular en los flujos migratorios mixtos. Los organismos de justicia penal deberían reconocer que las víctimas de la trata y los migrantes objeto de tráfico también pueden ser testigos de esos delitos, y deben tratarlos en consecuencia;

e) Los Estados Miembros deberían centrar sus esfuerzos en la desarticulación de los grupos delictivos organizados responsables de la trata de personas y el tráfico de migrantes, y garantizar que las víctimas de la trata no sean consideradas responsables de los delitos que hayan cometido como consecuencia de la trata o en su transcurso;

f) Los Estados Miembros deberían adoptar medidas reglamentarias de prevención para reglamentar y registrar las agencias de empleo privadas, expedirles licencias y supervisarlas a fin de prevenir la servidumbre por deudas, incluida la prohibición del cobro de comisiones de contratación a los trabajadores. Los Estados Miembros también deberían asegurarse de que se adoptan procedimientos adecuados

de diligencia debida para garantizar el respeto de los derechos humanos y prevenir la trata de personas;

g) Los Estados Miembros deberían apoyar y promover las asociaciones multidisciplinarias, especialmente entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las fiscalías, las autoridades laborales, tributarias y sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado para prevenir la trata de personas con fines de explotación laboral;

h) Los Estados Miembros deberían reforzar la prestación de asesoramiento jurídico y asistencia letrada a todas las víctimas de la trata de personas, y a los migrantes objeto de tráfico en la medida en que hayan sido víctimas durante el proceso de tráfico, para que puedan acceder a la justicia y obtener acceso a recursos judiciales, en particular el derecho a reclamar una indemnización.
