



ACNUR

**La Agencia de la ONU
para los Refugiados**

La Trata de Personas y la Protección de los Refugiados: Perspectiva del ACNUR

Ponencia: Conferencia Ministerial sobre la “Acción Global de la UE contra La Trata de Personas”, Bruselas, 19-20 de octubre de 2009

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en lo sucesivo “ACNUR” o “la Oficina”) valora los esfuerzos y comparte el interés legítimo de los Estados en su lucha contra la trata de personas, un delito que puede implicar violaciones graves de los derechos humanos de sus víctimas. El ACNUR llama la atención en particular a las repercusiones humanitarias de este delito y aboga por la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos que permita abordar la trata de personas. Este enfoque pretende ir más allá de la identificación y el enjuiciamiento de los autores del delito para contemplar medidas que permitan atender las necesidades de protección de las víctimas o los individuos que han corrido o corren el riesgo de ser objeto de la trata de personas.

2. Además del esbozo que se presenta a continuación de los intereses y las actividades que se emprenden en el ámbito de la trata de personas, el ACNUR desea destacar las siguientes cuestiones, las cuales resultan fundamentales para la prevención de la trata de personas y para la protección de sus víctimas.

- El delito de la trata de personas puede implicar violaciones de los derechos humanos fundamentales en contra de las víctimas y a veces de los derechos de sus familias. Aunque el ACNUR reconoce la importancia que dan los Estados a la lucha contra este delito, el ACNUR hace un llamado para que las medidas que se adopten en este sentido sean implementadas tomando en consideración las posibles necesidades de protección internacional de las víctimas, así como el respeto del principio de no devolución y los derechos humanos de las víctimas.

- Las personas que han estado o están en riesgo de ser objeto de la trata de personas pueden tener un temor fundado de persecución o correr el riesgo de sufrir daños graves. Los Estados deben velar por que las autoridades involucradas en actividades contra la trata y los responsables de otorgar protección internacional apliquen los mecanismos de referencia apropiados y efectivos. Estas medidas deben garantizar el pleno cumplimiento del principio de no devolución.

- Se deben considerar las posibles necesidades de protección internacional que puedan tener las personas que han sido víctimas de la trata o que corren el riesgo de serlo. Esto incluye la evaluación de las necesidades de protección en virtud de la Convención sobre

el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como las formas complementarias de protección, incluida la protección complementaria tal y como se estipula en la Directiva de Reconocimiento de la Unión Europea.

- Se requiere adoptar medidas especiales para asegurar que se contemplen las necesidades de protección específicas de los niños que han sido víctimas de la trata. Estas medidas deben incluir, entre otros aspectos, la determinación formal del interés superior del niño y una evaluación sistemática de las necesidades de protección internacional de los niños.

I. INTERÉS Y ACTIVIDADES DEL ACNUR RELACIONADOS CON LA TRATA DE PERSONAS

3. La Asamblea General de las Naciones Unidas le ha encomendado al ACNUR la responsabilidad de brindar protección internacional a los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes para los problemas de los refugiados. El mandato *ratione personae* del ACNUR también incluye a los solicitantes de asilo, a los repatriados, a los apátridas y, en circunstancias especiales, a los desplazados internos.

4. Ni la cuestión sobre la trata de personas ni las víctimas de la misma como tales se encuentran dentro del mandato o del ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967 (en lo sucesivo “la Convención de 1951”). Sin embargo, como parte de una respuesta internacional de mayor alcance, el ACNUR interviene cuando la trata de personas afecta a individuos que se encuentran dentro de la competencia de la Oficina, en particular:

- para prevenir que los refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR (solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y desplazados internos) se conviertan en víctimas de la trata de personas, y para atender las necesidades de las personas de su competencia que han sido víctimas de dicho delito;
- para velar por que se determinen de forma adecuada las necesidades de protección internacional de las víctimas de la trata (o de quienes corren el riesgo de ser objeto de ella). Estas necesidades pueden surgir por las repercusiones que pueda tener la experiencia de la trata, y
- brindar asistencia a los Estados para asegurar que las víctimas de la trata sin documentos de identidad puedan establecer su identidad y su condición de nacionalidad con el fin de evitar que se conviertan en apátridas y de proteger a las víctimas apátridas de la trata.

5. Las intervenciones y actividades del ACNUR relativas a la trata de personas se fundamentan en la premisa de que este delito en particular puede implicar abusos u otras amenazas graves contra los derechos humanos de las víctimas. También se fundamentan en el supuesto de que es posible procurar una respuesta de protección internacional para

garantizar el bienestar de las personas afectadas. Las medidas de protección que se aplican en la práctica a las víctimas de la trata a menudo se limitan a la asistencia de corto plazo y al apoyo que se les brinda dentro del sistema de justicia a las víctimas de los delitos. Estas medidas resultan insuficientes para las víctimas de la trata que tienen temores de persecución o de ser objeto de otras violaciones graves de los derechos humanos, y que no pueden regresar a su país de origen. Estas personas requieren de protección internacional tal y como lo estipula la Convención de 1951, así como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y las formas complementarias de protección de la legislación nacional. Esto implica de manera particular la protección contra la devolución y, en muchos casos, la concesión del asilo o de otra condición de protección.

6. El ACNUR contribuye con los esfuerzos de **prevención** por medio de actividades de **sensibilización** orientadas a divulgar información entre las poblaciones de refugiados y otras personas de interés del ACNUR, para advertirlos sobre las diferentes modalidades que existen de la trata de personas y los riesgos asociados con las mismas. El ACNUR también ha incorporado la trata de personas como variable en los procesos de evaluación y de monitoreo de la situación de los refugiados y de otras personas de interés con el fin de **determinar con antelación los riesgos de la población de interés** y de incorporar las medidas preventivas para determinados grupos vulnerables.

7. Para asegurar la **protección** de las víctimas de la trata, la Oficina ha participado en los esfuerzos de **cabildeo** para promover las acciones y la adopción de leyes contra la trata que contemplen el asilo a nivel nacional, incluso por medio de la participación en los grupos de trabajo nacionales sobre la trata de personas. Como parte de estas actividades, el ACNUR ha contribuido a establecer mecanismos informales de referencia entre los actores claves para garantizar, cuando sea necesario, la **protección y la asistencia** de las víctimas de la trata y de las personas que corren el riesgo de ser víctimas de ella.

8. Asimismo, el ACNUR emprende acciones de **capacitación y de fortalecimiento institucional**, además de brindar apoyo a las autoridades nacionales de asilo en los procesos de **determinación de la condición de refugiado**, incluso por medio de la capacitación relacionada con las Directrices sobre la “aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”¹.

9. Por otra parte, la Oficina visita de forma periódica los centros de retención y detención y realiza misiones de monitoreo en las fronteras con el fin de evaluar la llegada de los refugiados que forman parte de los flujos migratorios mixtos y de contribuir con la **identificación de las víctimas de la trata de personas** o de quienes corren el riesgo de ser objeto de ella.

10. Con respecto a las **soluciones duraderas**, la integración local de los refugiados que son víctimas de la trata puede resultar particularmente difícil debido a las

experiencias traumáticas que estas personas han vivido. Ciertas víctimas de la trata continúan siendo amenazadas en su primer país de asilo. El ACNUR ha emprendido esfuerzos orientados a buscar una solución de reasentamiento en estas situaciones con el fin de asegurar que las víctimas y sus familias reciban protección efectiva.

II. RECOMENDACIONES CONCRETAS PARA LOS ESTADOS ORIENTADAS A FORTALECER LA PROTECCIÓN Y LA ASISTENCIA DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

11. El ACNUR acoge con beneplácito las iniciativas sustantivas regionales de Europa sobre la prevención y la protección relativas a la trata de personas. El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos² ha promovido el establecimiento de normas al proponer parámetros claros para la ratificación de la misma. Asimismo, el Manual de mecanismos nacionales de remisión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)³ brinda orientación práctica a los Estados que procuran aplicar mecanismos de remisión efectivos. En 2002, la Unión Europea adoptó una importante Decisión Marco⁴ sobre el tema que pretende fortalecer la cooperación entre los Estados Miembros de la Unión Europea. Estos avances regionales han contribuido a apoyar los esfuerzos nacionales para asegurar, entre otros aspectos, la protección de las víctimas de la trata de personas, algunas de las cuales se encuentran dentro del mandato del ACNUR.

12. En este sentido, el ACNUR reitera la importancia de velar por que las necesidades de protección internacional sean plenamente consideradas de conformidad con la Convención de 1951 en el caso de las personas que sean identificadas como víctimas de la trata de personas. En un estudio de próxima publicación solicitado por el ACNUR titulado “Identificación y remisión de las víctimas de la trata de personas a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional”, se han subrayado una serie de vacíos en la práctica de los Estados en relación con asegurar la complementariedad entre los sistemas de protección internacional y los sistemas para la protección de las víctimas de la trata de personas⁵. Las recomendaciones que se presentan a continuación reflejan algunos de los resultados de este estudio, así como algunos hallazgos que han surgido de la labor que realiza el ACNUR a favor de la protección internacional de las víctimas de la trata de personas a nivel nacional. Las recomendaciones están fundamentadas en el mandato del ACNUR sobre la protección de los refugiados y tienen como objetivo contribuir con los países europeos en sus esfuerzos por considerar y crear mecanismos para fortalecer la protección de las víctimas de la trata de personas y la asistencia que reciben en Europa, además de coadyuvar los esfuerzos de prevención en los países de origen y de tránsito:

- Se deben fortalecer **los marcos jurídicos e institucionales** para combatir la trata de personas y para proteger y prestar asistencia a las víctimas de este delito. Para tal efecto, se debe procurar una integración interinstitucional y de alto nivel del problema. Asimismo, se deben ejecutar los Planes Nacionales de Acción y crear grupos de trabajo que tengan amplia representación de las

entidades gubernamentales pertinentes y de las organizaciones nacionales e internacionales.

- **Se deben fortalecer los programas de capacitación dirigidos a las autoridades y a las organizaciones nacionales de asilo encargadas de las víctimas de la trata de personas**, en los cuales se debe contemplar la interpretación de la definición de refugiado tomando en cuenta la edad y el género, así como los criterios que condujeron al reconocimiento de la condición de refugiado o de otra condición de protección para las víctimas de la trata de personas (o las necesidades de los individuos que corren el riesgo de ser objeto de la trata de personas). También se deben incluir los indicadores que miden la protección internacional de las víctimas de la trata de personas.
- Se deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, cuando sea necesario, la **participación** de las instituciones gubernamentales, incluidas las autoridades nacionales de asilo, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil en la **evaluación general de las necesidades de protección de las víctimas de la trata de personas**. Este esfuerzo puede contribuir a determinar, desde una óptica técnica y humanitaria, cuál es la medida más adecuada para cada caso particular y puede contribuir también a asegurar que se apliquen los mecanismos de remisión apropiados cuando existen regímenes de protección paralelos.
- Se deben incluir módulos sobre el Derecho Internacional de los Refugiados en los **programas profesionales de capacitación a nivel nacional sobre la trata de personas** que están dirigidos a las autoridades nacionales pertinentes (migración, fuerza policial, fiscales, jueces, etc.). con el fin de asegurar que se determinen y se atiendan de manera adecuada las necesidades de protección internacional, incluyendo el principio de no devolución y la no penalización de los refugiados.
- Se deben establecer **salvaguardias específicas para la protección de los niños y las niñas víctimas de la trata de personas**, incluyendo lo siguiente: (a) la determinación formal del interés superior del niño; (a) la adopción de medidas de protección dirigidas específicamente a los niños, como la asignación de tutores; (c) la recopilación de información sobre el papel que puedan haber desempeñado los padres en la situación de la trata de sus hijos; (d) la inclusión de las cuestiones relativas a la búsqueda y reunificación familiar, y (e) la observancia de salvaguardias específicas en los casos de repatriación de los niños no acompañados o separados.
- Se deben incluir **las cuestiones relativas a los patrones de desplazamiento antes de la trata** en las iniciativas de investigación y de recopilación de datos con el fin de determinar cuáles son las intervenciones prioritarias que se deben hacer en los países de desplazamiento. Estas intervenciones pueden incluir

actividades como campañas de información, asesoría jurídica migratoria, y asistencia para el proceso de retorno.

- **La protección debe ser accesible para las personas desplazadas**, incluso en los países de origen o de tránsito, lo cual se puede lograr por medio de proyectos para fortalecer la capacidad de protección y para promover el uso estratégico del reasentamiento. Este aspecto es importante ya que las personas que han sido desplazadas pueden correr un mayor riesgo de ser víctimas de la trata cuando, por ejemplo, se obstaculizan sus medios de vida sostenibles, o cuando no se satisfacen las necesidades básicas ni los derechos humanos fundamentales.

- Se debe incrementar el número de **lugares para reasentamiento que están disponibles** para las víctimas de la trata, y los criterios de selección deben contemplar las necesidades de protección particulares de las víctimas o de los individuos que corren o que han corrido el riesgo de ser víctimas de la trata de personas.

ACNUR
Septiembre 2009

¹ Directrices sobre la “aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”. Documento disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>.

² Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos en línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6020.pdf?view=1>.

³ Mecanismos nacionales de reorientación – Manual práctico: juntar esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata: un manual práctico, OSCE y OIDDH, 2004. Disponible en línea en inglés en: http://www.osce.org/publications/odhr/2004/05/12351_131_en.pdf.

⁴ DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO del 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (2002/629/JHA). Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:ES:PDF>.

⁵ Bhabha, J y Alfirev, C (texto no publicado, junio 2009)