



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

**LA TRATA Y SU INCIDENCIA EN
LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS**

25 de abril 2006
México

Introducción

Estoy muy agradecida con la Secretaría de Relaciones Exteriores por la oportunidad que ha dado a la Oficina Regional del ACNUR en México de participar en este Congreso sobre mujeres migrantes, y en particular de exponer sobre el tema del nexo entre el asilo y la trata de mujeres y niños para fines de explotación sexual o laboral. Dada la importancia de los temas abarcados en este Congreso, la Representante Regional del ACNUR, Marion Hoffmann, deseaba participar personalmente pero lamentablemente no puede acompañarnos debido a otro compromiso asumido con anterioridad.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para comunicar a ustedes cuatro puntos fundamentales:

- Que los refugiados y los solicitantes de la condición de refugiado no son migrantes en el sentido clásico de la palabra;
- Que, sin embargo, por el hecho de que muchas veces deben recurrir a los mismos medios y caminos que los migrantes indocumentados para cruzar las fronteras internacionales, pueden ser víctimas de medidas de controles fronterizos de forma indiscriminada, resultando en la violación del derecho internacional de refugiados;
- Que los refugiados y los solicitantes de asilo, especialmente mujeres, niños y niñas, son especialmente vulnerables frente a la trata y frecuentemente son víctimas de ella;
- Que, en el caso de la trata, el ACNUR ha desarrollado lineamientos específicos que pueden servir de guía para la acción de los gobiernos, y a la sociedad civil, en particular, cuando se trata de una víctima de trata que pueda reunir las condiciones para ser reconocida como refugiado.

Es sobre la base de estos puntos que me voy a referir a lo largo de mi discurso el día de hoy. Terminaré mi ponencia hablando sobre las actividades que el ACNUR está

realizando hoy día para combatir la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y específicamente, cuales son nuestras actividades aquí en México.

El ACNUR y los flujos migratorios mixtos

Como ustedes saben, la comunidad internacional ha dado al ACNUR un Mandato específico de brindar protección internacional a refugiados. A lo largo de los últimos 55 años, este Mandato ha sido ampliado para incluir, entre otros, a personas apátridas y, en algunos países específicos, a los desplazados internos. Dentro de su mandato, el ACNUR se ocupa de unos 20 millones de personas en estas tres categorías: refugiados, apátridas, y desplazados internos.

Entonces, si nuestro mandato es principalmente de brindar protección internacional a **refugiados**, a través de la institución del asilo, y a algunas otras categorías de personas específicas, uno podría preguntarse ¿por qué el ACNUR está participando en un Congreso sobre mujeres **migrantes**? La pregunta es válida, sobre todo en regiones como la nuestra, donde el ACNUR tiende a ser asociado con, y conocido por, su respuesta a la llegada de grupos masivos de refugiados, como fue el caso de los refugiados guatemaltecos que encontraron protección en campamentos al sur de México en los años 80 a raíz de los conflictos armados internos en Centroamérica. Entonces, ¿por qué queremos hablar del tema de migración, y específicamente del fenómeno de la trata?

Permítanme aclarar un punto fundamental: los refugiados NO son migrantes en el sentido clásico de la palabra. Mientras que los derechos humanos se aplican a toda persona, inclusive a los migrantes, los refugiados tienen asimismo, derechos específicos establecidos en el derecho internacional, que fluyen de su situación de particular riesgo debido a un fundado temor de persecución, sea por motivos políticos, raciales, religiosos u otra característica protegida. Aunque todo Estado tiene la potestad soberana de decidir quien puede ingresar y permanecer en su territorio, el derecho internacional de los refugiados impone la obligación de darles a los solicitantes de asilo y a los refugiados el acceso al territorio y la oportunidad de tener acceso a un procedimiento justo y eficiente de determinación de la condición de refugiado, sin riesgo de ser devueltos forzosamente al país donde temen ser perseguidos.

En este sentido, puede ser peligroso hacer un paralelo entre los refugiados y los migrantes: cuando los refugiados son vistos como un sub-grupo de migrantes indocumentados, existe el riesgo que los países den mayor importancia a controlar sus movimientos - por ejemplo, a través de prácticas cada día más comunes de interceptación, detención y repatriación de migrantes indocumentados - en lugar de resolver sus necesidades de protección. Esto puede traer como resultado que un refugiado sea devuelto de manera forzada a una situación de persecución, a un país donde no disfruta de la protección de su propio gobierno, y donde su vida está en peligro, en contra de normas de derecho internacional.

Sin embargo, aun cuando los refugiados no son migrantes, existe un importante vínculo entre ambos. Con el proceso de globalización, los solicitantes de asilo y los refugiados se encuentran actualmente inmersos dentro de las grandes corrientes de migrantes indocumentados. En nuestra región en particular, se puede encontrar a solicitantes de asilo y refugiados dentro de los flujos migratorias del Sur hacia el Norte. Los migrantes

que cruzan las fronteras internacionales en la ruta migratoria del Sur al Norte, reúnan o no las condiciones para ser refugiados, recurren usualmente a medios irregulares de viaje controlados por vastas redes de traficantes de migrantes que les proveen incluso de documentación falsa y otros medios para lograr su ingreso al país de destino. Por ende, una de las principales preocupaciones del ACNUR reside en que las medidas adoptadas por los Estados para combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, sean aplicadas de forma indiscriminada en detrimento de las salvaguardas necesarias para que los genuinos solicitantes de asilo y los refugiados tengan acceso efectivo al territorio y los procedimientos de determinación.

Por esta razón, el ACNUR frecuentemente se refiere a nuestro trabajo de protección de refugiados dentro del contexto de los llamados “flujos migratorios mixtos”. El principal interés del ACNUR en relación con los temas de migración internacional es, esencialmente, la necesidad de asegurarse que las medidas cada vez más restrictivas de control migratorio tengan las salvaguardas adecuadas en materia de asilo, y que existan excepciones con respecto a los solicitantes de asilo y los refugiados de tener acceso al territorio y a los procedimientos de asilo. En este sentido, entonces, la problemática de la protección de los refugiados y la temática de la migración están directamente vinculadas.

El ACNUR y la problemática de la trata

En la misma forma que existe una relación estrecha entre el asilo y la migración, también existe un vínculo estrecho entre el asilo y la problemática particular de la trata. El ACNUR tiene un doble interés en relación al tema de la trata de personas.

En primer lugar, el ACNUR tiene la responsabilidad de garantizar que los refugiados, solicitantes de asilo, desplazados, apátridas, y otras personas que se encuentran bajo su competencia no lleguen a ser víctimas de la trata. Las mujeres y los niños refugiados, debido a su particular situación de vulnerabilidad tanto en los campamentos como en zonas urbanas, son más vulnerables de ser víctimas de delincuentes que buscan explotarlos con propósitos sexuales, labores u otros fines económicos.

En segundo lugar, el ACNUR tiene la responsabilidad de garantizar que las personas que han sido víctimas de la trata y que temen enfrentar persecución al regresar a su país de origen, o bien las personas que temen ser víctimas de trata, tengan acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente. Y en particular que sean reconocidas como refugiadas y reciban la respectiva protección internacional en caso de que sus solicitudes de asilo se encuentran dentro del ámbito de la definición de refugiado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados o su Protocolo de 1967.

El hecho que una víctima de trata puede a la vez ser un refugiado en necesidad de la protección internacional está implícitamente reconocido en la cláusula de salvaguardia del artículo 14 del Protocolo sobre la Trata de Personas, el cual establece:

“1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de no-refoulement consagrado en dichos instrumentos.”

Es por esta razón que, hace solo una semana, el ACNUR publicó unos lineamientos sobre las necesidades de protección de las víctimas de trata y a personas en riesgo de ser tratadas.¹ Estos lineamientos sirven como guía de interpretación legal para los gobiernos, jueces, abogados, asociaciones civiles, y otros que inciden en la protección ofrecida a las víctimas de trata, y/o que trabajan en temas de asilo.

Como señalan estos lineamientos, no todas las víctimas o víctimas potenciales de la trata de personas se encuentran en el ámbito de la definición de refugiado. Sin embargo, hay situaciones específicas en las cuales las víctimas de trata pueden convertirse en refugiados. Como bien saben, para ser reconocido como refugiado, una persona tiene que tener un fundado temor de persecución. En la experiencia de la trata se encuentran inherentes formas de explotación severas, tales como el rapto, el encarcelamiento, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los trabajos forzados, la extracción de órganos, y otros actos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos. Estos por lo general equivaldrán a persecución, en muchos casos siendo formas de persecución de género. Esto quiere decir que la mayoría de las víctimas de trata ya han sufrido la persecución entendida en los términos de la Convención de 1951.

A partir de la persecución experimentada por las personas durante el proceso de ser víctimas de trata, dichas personas podrían enfrentar represalias o convertirse nuevamente en víctimas de trata en caso de regresar a su país de origen. Por ejemplo:

- La víctima de trata, al ser devuelta a su país de origen, puede ser expuesta a la victimización de nuevo. En caso que exista el riesgo de repetir la victimización, la persona puede ser reconocida como refugiado.
- La víctima de trata también podría establecer un fundado temor de ser perseguido en caso de demostrar que podría enfrentar represalias en caso de ser devuelta a su país. Esto es particularmente relevante cuando la víctima coopera con las autoridades para enjuiciar a los tratantes.
- También puede ser el caso que la víctima de trata se convierte en refugiado al enfrentarse con la posibilidad de sufrir situaciones severas de ostracismo, discriminación o castigo por la familia o la comunidad en el país de origen, debido a su estatus como víctima de la trata. Esto puede ser particularmente relevante en casos en que las víctimas fueron obligadas a prostituirse.
- Una víctima de trata puede convertirse en refugiado también por virtud de haber experimentado formas de persecución particularmente atroces, y que continúa experimentando efectos psicológicos traumáticos que harían que el regreso a su país de origen sea intolerable.

¹ Copias de estos lineamientos están disponibles en la mesa del ACNUR fuera del Auditorio. Estos lineamientos también se encontrarán en los próximos días en la base de datos legal de la página del ACNUR en español: www.acnur.org

En todos los casos mencionados, es muy importante evaluar las medidas de protección en el país de origen para víctimas de trata al ser repatriados. Para determinar si las autoridades del país de origen tienen la capacidad de proteger a las víctimas de trata, se debe valorar si se han establecido mecanismos para prevenir y combatir la trata, así como para proteger y brindar asistencia a las víctimas, y si tales mecanismos funcionan efectivamente en la práctica. Muchos Estados no han adoptado o puesto en práctica medidas lo suficientemente estrictas para criminalizar o prevenir la trata, o para atender las necesidades de las víctimas. Es muy importante señalar que la sola existencia de una ley que prohíbe la trata en sí no es suficiente para excluir la posibilidad de persecución.

En cualquiera de las situaciones arriba mencionadas, o en cualquier caso donde una víctima de trata expresa temor de regresar a su país de origen, es muy importante canalizar su caso a las autoridades de asilo competentes, y en caso necesario, de buscar la asesoría legal del ACNUR.

Actividades del ACNUR para combatir la trata: Europa

El ACNUR está implementando diversas actividades para responder al fenómeno de la trata en 34 países de Europa, tanto en los países más desarrollados, como España, Italia, Francia y Suecia, así como los países de los Balcanes, como es el caso de Albania, y los países de Europa del Este, como Moldavia y Rumania.

Una reciente ola de reformas legislativas en Europa ha creado nuevas oportunidades para combatir el fenómeno de la trata, en tanto muchos países Europeos han incorporado en sus legislaciones normas específicas en materia de lucha contra la trata de personas.

Las Oficinas del ACNUR a lo largo de Europa han jugado un papel muy activo para asegurar que las nuevas legislaciones sobre trata incorporen salvaguardas específicas en materia de asilo y protección de refugiados. También han estado involucradas en actividades de capacitación y formación para asegurar que las autoridades nacionales reconozcan las formas de violencia de género y explotación sexual como formas de persecución. Adicionalmente, las oficinas del ACNUR en Europa se han involucrado en el combate de la trata de personas mediante otras actividades, tales como la implementación de programas de prevención, y la cooperación con organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil para establecer procedimientos de canalización para las víctimas de trata. El ACNUR ha estado involucrado también, en la capacitación de las autoridades nacionales en materia de asilo, jueces, abogados, miembros de las fuerzas de seguridad, autoridades de control fronterizo, así como a asociaciones civiles que trabajan con víctimas de trata. Por medio de estas actividades, el ACNUR trabaja para asegurar que las víctimas de trata en Europa estén informadas de su derecho a solicitar asilo y que tengan acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado por medio de mecanismos de canalización adecuados.²

² Para mayor información sobre las actividades del ACNUR para combatir la trata en Europa, favor ver el siguiente documento, disponible en el sitio de web del ACNUR, www.unhcr.org: "Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe", 2005.

Actividades del ACNUR en México

En el caso de México, el trabajo del ACNUR en el tema de la trata está menos desarrollado, sin embargo, es un aspecto de creciente importancia dentro del trabajo del ACNUR en el país, particularmente para nuestra Oficina de Terreno en Tapachula, Chiapas.

La Oficina del ACNUR en Tapachula ha comenzado a monitorear la existencia de posibles casos de víctimas de trata dentro de los casos de solicitantes de la condición de refugiado que se presentan en esta frontera. Siendo un fenómeno poco estudiado en la región y faltando aún legislación específica en la materia que brinde protección y asistencia a las víctimas de trata y que establezca sanciones adecuadas para los perpetradores de este delito, el papel del ACNUR en la materia se centra en sumar esfuerzos con las autoridades de migración, fuerzas de seguridad, dependencias públicas que trabajen con menores y víctimas de abusos sexual o laboral, así como con la comunidad de organizaciones civiles de derechos humanos, para capacitar y dar a conocer el tema de la trata, y su relación con la protección internacional de refugiados.

El ACNUR ha establecido un canal de comunicación directo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Tapachula para realizar labores conjuntas de formación y capacitación en materia de asilo y trata de personas con el fin de sensibilizar a las autoridades locales respecto a las posibles consecuencias de retornar a víctimas de trata, que tengan un temor fundado de persecución, a un país donde su vida o seguridad estén en riesgo.

A comienzos de este año, el ACNUR, la OIM y un grupo de ONGs locales en la frontera sur han creado una mesa de diálogo sobre la materia para definir, en forma coordinada, las mejores formas de realizar actividades de sensibilización y capacitación e identificar mecanismos de asistencia y protección a las víctimas de este fenómeno.

A lo largo de los tres años de existencia de la Oficina del ACNUR en Tapachula, siempre se ha hecho hincapié en la importancia de contar con mecanismos de canalización de casos de asilo a procedimientos justos y eficientes de determinación. La existencia de un adecuado marco de protección para refugiados, solicitantes de asilo, víctimas de trata y otras personas en necesidad de protección es un desafío enorme ante la precariedad de los mecanismos de defensa de derechos humanos existentes en la Frontera Sur. A la inexistencia de un marco legal en la materia de trata, la ausencia de mecanismos de detección y canalización, la falta de un organismo responsable de brindar asistencia y protección a las víctimas de la trata, y la limitada presencia de organizaciones civiles que trabajen el tema, se suma el complejo contexto migratorio en el cuál migrantes irregulares, refugiados, solicitantes de asilo, víctimas de trata y otras personas con necesidades de protección deben enfrentar crecientes controles para acceder al territorio y solicitar protección.

Según un informe sobre la trata publicado el año pasado por un grupo de diez asociaciones civiles, en México y Centroamérica “se observa con mucha preocupación la ausencia de registros oficiales, de estadísticas y de informes nacionales cualitativos que permitan caracterizar el fenómeno. Por lo tanto, se desconoce las modalidades de la trata, las rutas utilizadas por los tratantes, los casos a los cuales se les ha dado seguimiento a las víctimas (asistencia legal, atención médica, tratamiento psicológico,

etc.). De igual forma, los esfuerzos gubernamentales aún son muy recientes e insuficientes comparados con la magnitud del fenómeno.”³

Conclusiones

El ACNUR está involucrándose cada vez más en promover enfoques integrales para hacer frente a la migración irregular teniendo un interés particular en promover la creación de mecanismos de coordinación en el tema de la protección de víctimas de trata. Reiteramos nuestro interés y nuestra disposición de continuar fortaleciendo nuestra colaboración con instituciones gubernamentales, asociaciones civiles, y otras organizaciones internacionales, para promover acciones conjuntas encaminadas a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos en el contexto de los flujos migratorios mixtos.

Muchas gracias.

Ponencia del ACNUR ante el Congreso Internacional sobre los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes, auspiciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México

*Oficina Regional del ACNUR en México
25 de abril 2006*

³ “La Trata de Personas: Un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México” presentado en el marco de 123º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, 14 octubre de 2005, Global Rights y Sin Fronteras IAP.