

EL TRÁFICO ILÍCITO DE PERSONAS POR MAR Y LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Montserrat Abad Castelos

Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III (Madrid)

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

RESUMEN:

Partiendo del marco normativo universal de referencia, se pone de relieve cuáles son las Organizaciones internacionales que más han trabajado sobre la cuestión específica del tráfico ilícito de personas por mar, a la vez que se examinan las principales medidas adoptadas. En el plano universal, destaca la labor llevada a cabo por la ONUDC, la OMI y el ACNUR. No obstante, es en el marco de Organizaciones internacionales de ámbito regional y subregional dónde, por diversas razones, se han alcanzado mayores niveles de medidas operativas y colaboración técnica. Además, se observa el papel singularmente útil desempeñado por los denominados *Procesos Consultivos Regionales*, y, fundamentalmente, se llama la atención sobre la importancia de fortalecer la cooperación a varias bandas, es decir, no ya sólo entre los Estados, sino entre todos los sujetos y actores implicados: Estados, Organizaciones y organismos internacionales, Procesos Consultivos Regionales y sociedad civil.

Palabras clave: Tráfico ilícito de migrantes; trata de personas; Organizaciones internacionales; Procesos Consultivos Regionales (PCR); Cooperación.

ABSTRACT:

Starting from the universal normative framework, it is emphasized which International Organizations have worked more on the specific question of illicit trafficking of people by sea, and the main actions and measures adopted by them are examined. In the universal plan, the work carried out by UNODC, IMO and UNHCR is highlighted. However, it is in the context of International Organizations of regional and sub-regional areas where, for diverse reasons, greater levels of operative measures and technical collaboration have been reached. In addition to this, the singly useful role carried out by the so called *Regional Consultative Processes* is also analyzed, and, furthermore attention is focused on the importance of strengthening cooperation to several levels, that is to

say, not only among the States, but between all concerned players: States, IO and other international agencies, Regional Consultative Processes and civil society.

Keywords: Trafficking in persons. Smuggling of migrants. International organizations. Regional Consultative Processes (RCPs). Cooperation.

El tráfico ilícito de personas por mar y la acción de las organizaciones internacionales¹

Sumario: I. Introducción. II. El marco normativo internacional de referencia y la adaptación de las legislaciones internas. III. Medidas adoptadas por las organizaciones internacionales que se ocupan del tráfico ilícito de personas. 1. Organizaciones y Organismos internacionales de ámbito universal. 1.1. Aspectos generales. 1.2. La ONUDC. 1.3. La OMI. 1.4. El ACNUR. 2. Organizaciones y Organismos internacionales de ámbito regional o subregional. 2.1. Aspectos generales. 2.2. Algunos ejemplos. IV. Los procesos consultivos regionales. V. La cooperación entre organizaciones internacionales y otras entidades. VI. Conclusiones.

“(...) Encima se abre el cielo.
Entonces así fue: rectas, agudas,
palpitantes, pasaron
hacia dónde? Hacia el Norte, hacia el Oeste,
hacia la claridad,
hacia la estrella,
hacia el peñón de soledad y sal
donde el mar desbarata sus relojes (...)”.

Poema *Migración*, Pablo Neruda.

I. INTRODUCCIÓN

Pese a que ni la delincuencia organizada transnacional en general ni el tráfico ilícito de migrantes son manifestaciones delictivas nuevas, sí es cierto que se nutren de nuevas vías y posibilidades de comisión en virtud de la globalización. La imagen de la delincuencia organizada transnacional que tenemos actualmente es en gran medida el resultado de la evolución que al menos una parte de la delincuencia *tradicional* ha experimentado en el último tercio del siglo XX. Entre los caracteres específicos de la delincuencia organizada transnacional contemporánea, cabe destacar su gran capacidad para adaptarse a las circunstancias propias del entorno en que tiene lugar el desarrollo de sus actividades; la explotación de la vulnerabilidad y de las posibilidades de cada país; la rápida asimilación en la utilización de las nuevas tecnologías; una gran movilidad y expansión como consecuencia de los avances producidos en las telecomunicaciones y en el transporte; o el aprovechamiento de todos aquellos factores sociales que le son

¹ El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (SEJ 2007 – 64564/JURI), titulado “La Protección Marítima: Nueva Dimensión de la Política Marítima de la Unión Europea”, cuyo investigador principal es el profesor J. M. Sobrino Heredia.

propicios, llegando a modificar sus expectativas en función de ellos². Entre las formas más habituales que puede tener este tipo de delincuencia se encuentran, junto al tráfico de migrantes o la trata de personas, el tráfico de estupefacientes y de armas, el blanqueo de dinero, la corrupción o ciertos delitos contra el patrimonio cultural, a la vez que cabe advertir la existencia de vínculos crecientes entre este tipo de delincuencia y los delitos de terrorismo³.

En lo que al objeto de este escrito atañe, el tráfico ilícito de migrantes, cabe indicar, siguiendo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que debido a su condición de negocio sumamente rentable y difícil de detectar, se ha convertido últimamente en un delito cada vez más atractivo para los traficantes, que se organizan cada vez mejor, estableciendo redes profesionales que trascienden las fronteras y las regiones, utilizando métodos muy diferentes entre sí. Mientras que algunos ofrecen servicios muy costosos y sofisticados basados en la falsificación de documentos, el denominado “tráfico ilícito documentado”, otros recurren a métodos baratos que entrañan un enorme riesgo para los migrantes, y que han conducido a un dramático aumento de la pérdida de vidas en los últimos años. Además, ha de tenerse en cuenta que los traficantes de migrantes modifican continuamente las rutas y los métodos que utilizan en respuesta a las circunstancias cambiantes, muy frecuentemente a expensas de la seguridad de las personas que son objeto del tráfico⁴. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, si bien sólo un porcentaje pequeño de las entradas clandestinas se realizan por vía marítima, sus repercusiones son enormes debido, entre otros factores, al riesgo humanitario que afrontan quienes emigran irregularmente de ese modo y a la trágica pérdida de muchas vidas en el intento⁵. Además, debe tenerse en cuenta que, según estimaciones actuales, más de la mitad de los migrantes que realizan un traspaso ilícito de fronteras en el mundo lo hacen asistidos por traficantes⁶.

II. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE REFERENCIA Y LA ADAPTACIÓN DE LAS LEGISLACIONES INTERNAS

El marco normativo fundamental en materia de tráfico ilícito de migrantes ha sido elaborado en el ámbito universal de las Naciones Unidas. Se trata del Protocolo contra

2 Cfr. RUEDA MENÉNDEZ, J., “La delincuencia organizada transnacional”, *Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior*, 2005, disponible en <http://www.uned.es/investigacion/publicaciones>.

3 Sobre ello, puede verse en general, WILLIAMS, P., “Transnational criminal organizations: Strategic alliances”, *The Washington Quarterly*, Vol. 18, pp. 57-72.

4 “Tráfico ilícito de migrantes”, abril de 2009, ONUDD (localizable como documento pdf. en su Sitio Web: <http://www.ODD.org>).

5 Sobre ello, puede verse F.J. VÉLEZ ALCALDE, “Pateras, cayucos y mafias transfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias”, *ARI*, Núm. 14, 2008 (también en www.realinstitutoelcano.org).

6 *Report of the Third Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime*, Bali (Indonesia), 14-15 april 2009.

el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (a partir de ahora, Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes)⁷.

Procede destacar aquí, a modo de presupuesto o de punto de partida, que la adopción de ese marco normativo en las NU constituye en sí misma la medida más importante que haya adoptado una Organización internacional sobre la materia, ya que ha supuesto una especie de cimiento normativo al respecto, sobre el cual ha podido construirse un entramado de medidas adoptadas por los Estados y por otros organismos, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Medidas que, en definitiva, no hubiera sido posible tomar si no se hubiera contado previamente con tal premisa normativa.

Lo cierto es que los tratados de referencia sobre delincuencia organizada transnacional, en particular los tres primeros, cuentan con un amplio número de Estados Parte, pero ni mucho menos se acercan a una ratificación masiva. A fecha de 15 de abril de 2010, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional tiene 148 Estados Parte, el Protocolo contra la trata de personas, 129 y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, 119. A su vez, el Protocolo contra el tráfico de armas de fuego, sólo tiene 79⁸. Además, debe destacarse que determinadas ausencias en la lista de Estados Parte resultan especialmente preocupantes, debido a que el fenómeno que trata de combatirse toca de una forma u otra, como Estados de origen, de tránsito o de destino, a tales países. Así, en el caso del Protocolo contra el tráfico de migrantes, deben destacarse ausencias como la de Grecia, la India, Indonesia, Haití, Sierra Leona...⁹.

7 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se complementa también con otros dos Protocolos, entre los que debe destacarse ahora el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (a partir de aquí, Protocolo contra la trata de personas). Los tres instrumentos convencionales pudieron ser elaborados después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara las Resoluciones 53/111 y 53/114, de 9 de diciembre de 1998, a través de las cuales decidía el establecimiento de un Comité especial intergubernamental de composición abierta, con el mandato de elaborar una Convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y de examinar la preparación de instrumentos internacionales que abordaran los problemas de la trata de mujeres y niños, el tráfico ilícito de migrantes y la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas. Finalmente, la Convención y los dos primeros Protocolos fueron adoptados en Palermo, en el año 2000. Y el tercer Protocolo, esto es, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que también complementa la Convención, fue adoptado en el año 2001.

8 La Convención entró en vigor en el año 2003. Los Protocolos contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y de armas de fuego, lo hicieron, sucesivamente, en los años 2003, 2004 y 2005; Todos los datos figuran en *United Nations, Treaty Collection*, disponible en la base de datos del Sitio Web de las Naciones Unidas.

9 En cualquier caso, cabe añadir que los Estados Parte en el Protocolo contra el tráfico de migrantes no han formulado ninguna reserva o declaración interpretativa de entidad. La práctica totalidad de los Estados que han formulado una reserva han interpuesto la prevista explícitamente en el artículo 20.3 del Protocolo, y allí permitida; según la cual “cada Estado

De entre las novedades normativas traídas por el Protocolo contra la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico de migrantes, cabe destacar, entre otras cosas, la seguridad jurídica aportada por las definiciones aportadas con respecto a las acciones de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, que se contienen en el artículo 3 de cada uno de ellos. Desde la perspectiva empleada en este trabajo, es de enfatizar la seguridad jurídica que la introducción de ambos conceptos ha traído consigo, sobre todo a la vista de su consolidación en el plano internacional. No hay más que hacer un recorrido rápido por los Sitios Web de cualquier organismo internacional de carácter gubernamental, dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, o de cualquiera de carácter no gubernamental que trabaje en el ámbito del tráfico ilícito de migrantes, en el de la trata de personas o en ambos, para darse cuenta de que prácticamente todos ellos parten expresamente de las definiciones consagradas en los Protocolos de referencia.

A menudo, además, los organismos que trabajan en la lucha contra ambos fenómenos se preocupan también de subrayar las diferencias principales entre los dos, puesto que, si bien con frecuencia son realidades que se superponen, en sentido estricto, tienen caracteres diferentes¹⁰. La propia ONUDC advierte que efectivamente muchas veces en la práctica puede ser difícil distinguir entre la acción de trata de personas (“trafficking in persons”) y la del tráfico ilícito (“smuggling of migrants”), sobre todo, por diversos motivos, como que las personas que son objeto del tráfico ilícito de migrantes pueden convertirse en víctima de trata; que los tratantes también pueden actuar como traficantes y utilizar las mismas vías para ambas actividades; y que las condiciones de las personas objeto de tráfico ilícito de migrantes pueden ser tan malas, que resultaría difícil creer que consintieron en ello¹¹.

A pesar de ello, las diferencias fundamentales entre ambos fenómenos se centran en los aspectos siguientes. En primer lugar, existe una distinción en lo relativo al *consentimiento*, ya que mientras que en el caso del tráfico ilícito, los migrantes suelen consentir en ese tráfico, las víctimas de la trata, en cambio, nunca han consentido o, si lo

Parte podrá, en el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o de la adhesión a él, declarar que no se considera vinculado por el párrafo 2 del presente artículo”.

10 Para Natalia Ollus, el tráfico ilícito de migrantes tiene lugar cuando concurren tres condiciones básicas: “there are persons interested in (or lured into) international migration, be it for economic or other reasons; who have no legal ways of migrating, hence they contact or are contacted by; and one or more persons who organise the movement of these migrants for profit”; N. OLLUS (Senior Programme Officer, HEUNI, Helsinki, Finland), “Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, air and Sea, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: a tool for Criminal Justice Personnel”, *Non Paper* presentado en un Grupo de Trabajo en la ONUDC; disponible en la Asesoría Jurídica Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español.

11 *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Programa Mundial contra la Trata de Personas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Naciones Unidas, Nueva York, 2009 (disponible en el Sitio Web de la Oficina); p. 4.

hicieron inicialmente, aquel consentimiento ha perdido todo su valor debido a los actos de los traficantes. En segundo lugar, cabe hacer otra diferenciación tomando en cuenta el parámetro del posible carácter *transnacional* de los hechos. Así, mientras que en el tráfico ilícito *siempre* se produce un cruce ilícito de fronteras y entrada a otro país, en la trata no siempre hay cruce de fronteras, y si lo hay, la legalidad o ilegalidad del cruce no reviste significación. En tercer lugar, otra distinción básica tiene que ver con la *explotación* que siempre tiene lugar en la trata, puesto que la relación entre el tratante y las víctimas supone una explotación constante de la víctima para generar beneficios al tratante, mientras que la relación entre el traficante y el migrante es una transacción comercial que con frecuencia termina con el cruce de las fronteras¹².

No obstante, a pesar de la consolidación que los conceptos han tenido en el ámbito internacional, es de lamentar que todavía no se haya producido la deseable consolidación normativa paralela en el ámbito de los ordenamientos internos, que resulta además debida para todos los Estados Parte en dichos instrumentos. Muchos Estados Parte no han comenzado a hacer todavía los deberes o han empezado a hacerlos tardíamente, tiempo después de la entrada en vigor de las normas internacionales vinculantes en el plano interno. Lo óptimo sería, en realidad, que los Estados se anticipasen e hiciesen los preparativos necesarios en el orden interno para asegurar el cumplimiento de las normas desde antes de su entrada en vigor en el plano interno, pero por desgracia es algo que no se ha hecho a menudo en este ámbito¹³.

12 Cfr. *Ibid.*, pp. 4 y 5. Véase también, especialmente sobre la trata, Anna M. BADÍA MARTÍ, “Noción jurídica internacional de la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 177-197, en particular, pp. 190-193; José ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, “Perspectivas de la cooperación internacional en el marco de las organizaciones internacionales frente a la trata de personas, con especial referencia a la trata de niños”, *La protección de los niños en el Derecho internacional y en las Relaciones internacionales. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño*, Marcial Pons, 2010, pp. 129-138; p. 132.

13 Es algo a lo que, por el contrario, sin embargo, se le está dando mucha importancia en el ámbito multilateral de la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP) / Proliferation Security Initiative (PSI)*. Más de noventa países cooperan en este marco precisamente para impedir la transferencia por aire mar y tierra de armas de destrucción masiva, sus sistemas de transporte y materiales relacionados, hacía desde los países o entidades no estatales, que son motivo de preocupación. En particular, cabe destacar aquí los esfuerzos llevados a cabo por esta Iniciativa durante 2008 y 2009 para que los Estados participantes pusiesen a punto sus ordenamientos internos a fin de llevar a cabo con garantías los procesos de ratificación de los Protocolos de Enmienda al Convenio para la Represión de los Actos ilícitos dirigidos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988) y al Protocolo para la Represión de los Actos ilícitos dirigidos contra la Seguridad de las Plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental (1988) (conocidos como *instrumentos SUA*), ambos adoptados en Londres el 14 de octubre de 2005, y que tipifican por primera vez en el ámbito internacional la comisión de delitos relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva a bordo de buques.

En el ámbito de la ONUDC se ha adoptado una Ley Modelo contra la trata de personas. Tal como se señala en su propia introducción, esta Ley Modelo está formulada para ayudar a los Estados a modificar y adaptar la legislación existente y adoptar nuevas normas a este respecto. Está concebida para adecuarse a las necesidades de todos los Estados, cualquiera que sea su tradición jurídica, social, así como sus condiciones económicas, culturales o geográficas. La Ley Modelo contiene todas las disposiciones que el Protocolo exige o recomienda que los Estados introduzcan en su legislación interna¹⁴. El trabajo desarrollado para la adopción de esta Ley Modelo contra la trata de personas ha sido auspiciado por la Unidad de Crimen Organizado y Justicia Criminal en cooperación con la Sección contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. En el ámbito de esta Ley Modelo, las cuestiones relativas a las acciones llevadas a cabo en el mar no han merecido atención específica. En ello, no sólo habrán influido ciertos factores políticos, como la importancia dada a los problemas relativos a la frontera terrestre de EEUU con México, sino las propias diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. No obstante, en el momento de redactar estas páginas hay constituido otro Grupo de Trabajo que se encuentra trabajando sobre la redacción de otra Ley Modelo contra el tráfico ilícito de migrantes. Es de esperar, dado el contenido del Protocolo que constituye el marco normativo de referencia, que los aspectos marítimos sí formen parte relevante de su contenido, ya que si bien el título del Protocolo se refiere al tráfico ilícito de migrantes que se produce por tierra, mar y aire, y de hecho la mayoría de sus disposiciones son aplicables a cualquier incidente de tráfico ilegal, también es cierto que en él se presta una atención muy particular al tráfico ilícito que tiene lugar por mar, lo cual se refleja en el hecho de que éste es el único tipo de tráfico específico que es objeto de un tratamiento autónomo, en el apartado II del Protocolo (artículos 7, 8 y 9)¹⁵. Lo cual es comprensible, pues la realidad había venido mostrando ciertos problemas jurídicos, así como dificultades prácticas de índole específica en el mar.

Ha de tenerse en cuenta que al elaborarse el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes ya se había producido un notable aumento de las actividades de grupos delictivos organizados a estos efectos, y que se partía de la inexistencia de un instrumento universal que abordase los aspectos fundamentales en este ámbito. Por tanto, la finalidad principal del Protocolo, que se enuncia en su artículo 2, es la de “prevenir y combatir el tráfico ilícito de

Precisamente, con este fin se mantuvieron distintas reuniones entre los asesores jurídicos gubernamentales en el marco de las reuniones del Grupo; entre ellas, la reunión *Proliferation Security Initiative. Operational Experts Group*, mantenida en París, el 25 y 26 de septiembre de 2008.

14 Original del *Final Draft*, consultado por quien suscribe estas páginas en la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español.

15 Intención que ya estaba presente en la Resolución de la AG a través de la cual se decidió establecer el Comité Especial Intergubernamental con la finalidad de elaborar la Convención y de examinar la posibilidad de elaborar, entre otros, un instrumento internacional que abordara el tráfico y el transporte ilícito de migrantes, “particularmente por mar”; Res. 53/111 de 9 de diciembre de 1998. Asimismo, en el Preámbulo del Protocolo contra el tráfico ilícito se hace también un reconocimiento explícito en la misma dirección.

migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico”¹⁶.

A la vista de todo lo anterior, y partiendo, en consecuencia de la consideración expresada arriba, de que la propia adopción del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes constituye un hito en la evolución del Derecho internacional en la materia, ha de hacerse hincapié en que se trata ésta de una medida normativa de primer orden adoptada por una Organización internacional, en este caso las Naciones Unidas, que permitirá múltiples y heterogéneos avances en varios ámbitos. Por ello, a continuación vamos a ofrecer una panorámica de otras acciones llevadas a cabo en el seno de ésta y de otras Organizaciones Internacionales que trabajan sobre la cuestión.

III. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES QUE SE OCUPAN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE PERSONAS

1. Organizaciones y Organismos internacionales de ámbito universal

1.1. Aspectos generales

Sin ánimo de agotar el estudio de la práctica, cabe señalar en líneas generales que son una serie de Organizaciones u organismos internacionales de carácter universal que pertenecen a la familia de las NU las que más han contribuido y siguen aportando al progreso de la situación jurídica y fáctica del fenómeno que nos ocupa. Es el caso de la ONUDC, de la Organización Marítima Internacional (OMI) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁷. Si bien otras Organizaciones y Organismos del sistema de las Naciones Unidas también han llegado a interesarse por el tráfico ilícito de migrantes, lo han hecho fundamentalmente de forma indirecta o sólo en la medida en que se superponía en la práctica con la trata de personas; siendo en realidad la trata el objeto principal de su acción. Este es el caso, sin ir más lejos, de la Organización

16 A la vez, ha de tenerse en cuenta que un logro fundamental alcanzado por el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes en relación con el Derecho del mar, tal y como se encarga de enfatizar Rafael Casado, ha sido dotar de contenido al derecho de visita previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982. Véase su completa contribución sobre el tráfico ilegal de personas y la delincuencia organizada transnacional, publicada en *Actes du III Colloque Ordinaire de l'AssIDMer: Sûreté maritime et violence en mer, La Corogne, 14-16 mai 2009*, Bruylant, 2010 (todavía en prensa en el momento de entregar el presente artículo).

17 Resulta útil la lectura de los Informes periódicos suministrados por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la labor de la Organización, sus organismos especializados y otras instituciones en el ámbito de los asuntos oceánicos y el Derecho del mar. Pueden verse, en particular, los últimos Informes: A/64/66 (2009); (2008)A/63/63 (2008); A/63/63/Add.1 (2008); A/62/66 (2007); A/62/66/Add.2 (2007); A/62/66/Add.2 (2007); A/61/63/Add.2 (2006); A/61/63/Add.1 (2006); A/60/63 (2005); A/60/63/Add.2 (2005).

Internacional del Trabajo (OIT), la cual realiza asimismo una importante acción específica en el caso de los trabajadores migrantes y en el de las condiciones de trabajo de las personas en el mar, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o también del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Puede llamar la atención a su vez que una Organización de carácter universal como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), nacida en 1951 para consagrarse literalmente al “principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad”, no haya elevado la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes a uno de sus *leit motiv*, como sí ha hecho, en cambio, con la trata de personas desde 1994. No obstante, la OIM sí lleva a cabo actividades que resultan sumamente útiles en la materia aquí examinada, tanto desde el punto de vista teórico como práctico¹⁸.

1.2. La ONUDC

Parece oportuno resaltar que la ONUDC es la guardiana de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de sus Protocolos complementarios. Este mandato de custodia tiene, con respecto al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, la finalidad concreta de promover la adhesión mundial al mismo y de ayudar a los Estados

18 Desde el primer punto de vista cabe destacar que la OIM lleva a cabo estudios específicos de interés, entre otros aspectos relevantes, sobre los itinerarios, tendencias y *modus operandi* de los grupos delictivos organizados tanto en los ámbitos nacionales, como, cada vez con más frecuencia con respecto al ámbito internacional, haciendo acopio y análisis de datos desde una perspectiva internacional regional, a fin de apoyar adecuadamente la cooperación interestatal (puede verse un reconocimiento explícito en este sentido en su Sitio Web: <http://www.iom.int/>). Debe destacarse además su trabajo sobre las políticas nacionales y de gestión de fronteras, en el que se presta una atención específica a ciertos problemas relevantes a nuestros efectos, como el estudio de las posibles estrategias con respecto a la criminalización del recurso a las redes de tráfico ilícito de migrantes; las alternativas de tratamiento de la posible responsabilidad de los transportistas internacionales; o las dificultades específicas de los países que no tienen fronteras terrestres, en cuyo caso se recomienda cambiar el énfasis del control fronterizo a los puntos de embarque, con una atención específica a las estrategias de intercepción. Asimismo, tienen importancia ciertas medidas que la OIM ha adoptado en el ámbito de la trata de personas, como el desarrollo y puesta en práctica a partir del año 2000 de un instrumento de gestión de datos denominado *Módulo de lucha contra la Trata de Personas*, el cual, entre otros logros, facilita la gestión de la asistencia directa a las víctimas y permite el trazado de los itinerarios principales en la comisión de delitos. Estas medidas sin duda pueden ofrecer información que a su vez resulta útil en relación con el tráfico ilícito de migrantes.

Junto a ello, ha de señalarse que la OIM tiene Misiones con funciones regionales que pueden llegar a ofrecer apoyo programático, técnico y práctico concreto con las mismas cuestiones. Es el caso, por ejemplo, de la Oficina Regional de Bangkok, la cual ofrece varios tipos de apoyo de cara a las iniciativas regionales existentes sobre la trata de personas y otros delitos transnacionales conexos, como el tráfico ilícito de migrantes. Las Misiones con funciones regionales que operan actualmente son, además de la de Bangkok, las que se ubican en: Bruselas, Budapest, Buenos Aires, El Cairo, Canberra, Dakar, Dhaka (Bangla Desh), Helsinki, Islamabad, Lima, Manila, Nairobi, Pretoria, Roma, San José y Washington.

a llevarlo a la práctica de manera eficaz. En este sentido, la ONUDC se ha implicado en el intento de solución de uno de los problemas existentes, a saber, el hecho de que, como ya se ha visto, muchos Estados Parte no hayan adoptado todavía todas las medidas que son necesarias en el ámbito interno a fin de aplicar plenamente el Protocolo. Ello explica que en su seno se haya acometido la tarea de adoptar las Leyes Modelo relativas a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. A su vez, entre otros proyectos, la ONUDC ha elaborado un Programa en varias etapas para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes de África a Europa; centrándose precisamente alguno de sus estadios no sólo en asistir a los países de origen y tránsito a fin de adoptar legislación apropiada al efecto, sino también en reforzar la necesaria concienciación al respecto¹⁹. Además, la ONUDC asiste,

19 En el Informe *Organized Crime and Irregular Migration from America to Europe*, publicado en julio de 2006 (disponible en http://www.ONUDC.org/pdf/research/Migration_Africa.pdf), la ONUDC analiza especialmente las vías principales a través de las cuales los migrantes irregulares llegan a Europa (paso a través de Libia y Túnez; entrada a través de los enclaves de Ceuta y Melilla; paso desde Marruecos a la España peninsular o a las Islas Canarias; y el paso desde el área de África Occidental hacia las Islas Canarias) y estudia el papel del crimen organizado en conexión con la realidad de la migración irregular. En este estudio se concluye, entre otras que, “given that migrant smuggling is not a crime in most countries, awareness of the scope and consequences of the problem is low among security officials. (...) Attention is needed to help under-resourced police services engage with this issue (...). So long as the crime of migrant smuggling remains morally ambiguous for the African themselves, it will be difficult for law enforcement to control the problem. There is a need for consciousness-raising in Africa about the costs and consequences of entrusting life and money to organized crime” (p. 24).

Una muestra de la asistencia llevada a cabo por la ONUDC se refleja en el denominado *Impact Programme*, el cual se centra en los países norteafricanos y de África occidental en la aplicación del Protocolo y en el fortalecimiento de sus sistemas de justicia penal; a través, en concreto, de las siguientes medidas: “establishing adequate legislative frameworks; building the capacities of law enforcement, prosecution and the judiciary; strengthening international and regional cooperation; and fostering prevention through raising awareness among relevant authorities and the general public”. Este Programa, que cuenta con la ayuda financiera de la Unión Europea, consta de los seis componentes siguientes: Data collection and análisis (“to enhance evidence-based knowledge in order to build a solid basis for policy development and operational measures”); legislative development (“to build legal frameworks for prevention, investigation, prosecution and conviction in compliance with the Migrants Protocol”); Policy Development and Institutional Capacity Building (“to establish specialized and coherent frameworks for coordinated action in order to improve criminal justice responses to smuggling of migrants”); Human Capacity Building and Training (“to improve skills of law enforcement, prosecution and the judiciary, to effectively prevent and investigate migrant smuggling, prosecute and convict its perpetrators, and protect and process irregular migrants”); Promotion of regional and international cooperation and information sharing (“to improve operational capacity in investigating and prosecuting smuggling of migrants, with the objective of dismantling networks that organize migrant smuggling”); and Awareness Raising (“to sensitize the public at large to the criminality of migrant smuggling, its risks and adverse effects on migrants, states and societies, and to promote commitment and mobilize action to prevent it”). Véase <http://www.ONUDC.org/ONUDC/en/human-trafficking/impact-programme.html>.

asimismo, a los Estados para desarrollar un sistema de justicia penal capaz de hacer frente al fenómeno del tráfico ilícito de migrantes²⁰.

1.3. La OMI

Antes de la aprobación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, en el año 2000, el Comité de Seguridad Marítima de la OMI (MSC), a la vista de las prácticas relativas al tráfico y transporte de migrantes por mar, ya había establecido en 1998 un Grupo de Trabajo por correspondencia para preparar unas *Medidas para combatir las prácticas relacionadas con el tráfico o el transporte de migrantes por mar*²¹. Precisamente para prevenir y evitar tales prácticas, el Comité había invitado a los Gobiernos de los Estados miembros a transmitir prontamente a la Organización informes sobre incidentes relevantes y sobre las medidas tomadas, para permitir la actualización y la revisión de las propias Circulares de la OMI.

Uno de los graves problemas con que se topan las Organizaciones internacionales, así como cualquier otro intento de cooperación interestatal, es que no se dispone de estadísticas fidedignas sobre los incidentes relacionados con las personas que cruzan o intentan cruzar las fronteras internacionales ilegalmente²². Los datos sobre el número total de personas que cada año utilizan clandestinamente las vías marítimas son sólo

20 Entre las iniciativas de menor envergadura, que se sitúan en la línea de fomentar la cooperación entre autoridades competentes, cabe destacar la existencia de un “*Directory on line*” de todas las autoridades competentes designadas en aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas (1988), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y de los Protocolos de esta última.

Por último, cabe destacar que la Unidad de Crimen Organizado y Justicia Penal de la ONU-DC realiza una labor especial, promoviendo un gran número de actividades concebidas para fortalecer la capacidad de los países y fomentar la cooperación internacional, entre ellas la celebración periódica de seminarios regionales para autoridades competentes en todo el mundo.

21 Sesión núm. 69.

22 El Director ejecutivo de la UNODC ponía de relieve en el Informe de 2009 como falta una visión global de la cuestión, precisamente debido en gran medida a la ausencia de datos, y la diferencia en este sentido con respecto al tráfico de estupefacientes. Véase A. M. COSTAS, “Una crisis de conocimientos sobre un delito que es una vergüenza para todos nosotros”, *Informe mundial sobre la trata de personas*, UNODC, 2009. También Anna Badía señala a este respecto que “el primer problema al que se enfrenta la lucha contra la trata de personas es la dificultad en la obtención de datos fiables. La incertidumbre se refiere tanto a la actividad en sí, las personas implicadas, sean actores como las víctimas, así como las ganancias económicas que se derivan. No se dispone de estadísticas fiables, la propia actividad se basa en el secretismo y tanto los autores como las víctimas callan”; A. BADÍA MARTÍ, “La trata de niños en el ámbito jurídico internacional”, *La protección de los niños en el Derecho internacional y en las Relaciones internacionales. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño*, Marcial Pons, 2010, pp. 115-128; p. 117.

aproximados. Sin embargo, disponer de una información plenamente fiable sería muy útil, entre otros fines, a efectos de prevenir nuevos incidentes y de lograr una cooperación más efectiva. Lo cierto es que el Comité de Seguridad Marítima de la OMI estableció, ya en el año 2000, un procedimiento de información semestral de incidentes, dando al mismo tiempo instrucciones a la Secretaría para adoptar Informes semestrales²³, y exhortó a los Gobiernos y a las OI a comunicar prontamente todas las prácticas asociadas al tráfico o transporte de migrantes por mar de que tuvieran conocimiento. Los Informes deben incluir, entre otros datos, los relativos al buque, a los detalles del viaje, el tiempo o la posición; una descripción del incidente, así como de las medidas adoptadas en relación con él; e información concerniente a los migrantes transportados, esto es, su número, nacionalidad, sexo y si hay menores entre ellos. Desde entonces, se emite a su vez una Circular semestral dando detalles de todos los incidentes que han sido objeto de comunicación²⁴.

La verdad es que pese a que la OMI ha tomado cartas en el asunto, los resultados no son muy exitosos, debido fundamentalmente a la propia falta de colaboración de los Estados; algo de lamentar. En efecto, el principal problema deriva de que el número de Estados informantes es muy pequeño. En este sentido, puede comprobarse que de los 168 Estados Partes, en el caso de algún período sólo dos o tres Estados llegaron a informar sobre incidentes acaecidos a la Organización. Sin ir más lejos, así fue, por ejemplo, en relación con el primer y segundo semestre de 2008; con respecto al primero, sólo Italia y Turquía emitieron Informes²⁵, y con respecto al segundo, sólo Italia, Turquía y Grecia²⁶.

Debe destacarse, en cualquier caso, otra importante medida adoptada por la OMI en relación con el ámbito que nos ocupa, en concreto, la aprobación de las enmiendas a las Convenciones SOLAS (*Convenio internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar*, 1974) y SAR (*Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos*, 1979) para aclarar el contenido de las obligaciones de rescate, y en particular para asegurar que haya un lugar seguro para desembarcar a los rescatados. Estas enmiendas fueron aprobadas en respuesta a la Resolución A.920 de la IMO sobre la *Revisión de las medidas de seguridad y procedimientos para el tratamiento de personas rescatadas en el mar*, que se adoptaron en mayo de 2004, y entraron en vigor el 1 de julio de 2006. El Comité de Seguridad Marítima también adoptó las *Directrices sobre el tratamiento de personas rescatadas en el mar*, con el objetivo fundamental de proporcionar una guía de actuación a los Gobiernos y a los capitanes de buques con respecto a las deberes humanitarios y a las

23 MSC.3/Circ.series.

24 El Comité, en 2001, a la vista de los Informes recibidos, de las propuestas hechas por los Gobiernos y de otros datos, como la adopción del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes en el año 2000, aprobó enmiendas al Anexo de la Circular MSC/Circ.896.

25 Véase MSC.3/Circ.15, 24 July 2008.

26 Italia realizó 19 Informes, Turquía, 36, y Grecia realizó un único informe general; cfr. en MSC.3/Circ. 16, 3 February 2009, pars. 1-4.

obligaciones de conformidad con el Derecho internacional en relación con el tratamiento de las personas rescatadas en el mar²⁷.

Por último, cabe destacar que el Comité de Facilitación (FAL) de la OMI aprobó a su vez una nueva Circular en enero 2009 sobre *Principios relativos a los procedimientos administrativos para el desembarco de personas rescatadas en el mar*²⁸. A través de este instrumento Circular, se identifican cinco principios esenciales que los Gobiernos deberían incorporar a sus procedimientos internos para el desembarco de personas rescatadas en el mar a fin de armonizar los mecanismos existentes y de asegurar que éstos sean “efficient and predictable”²⁹.

27 En general, sobre las distintas obligaciones que pesan sobre los Estados (de búsqueda, interceptación, rescate y auxilio de personas en situación de peligro; de traslado a un lugar seguro; de creación y funcionamiento de los Centros Coordinadores de Salvamento (RCC); y en materia de desembarco y repatriaciones), véase D. OLIVA MARTÍNEZ, “Derecho del Mar e Inmigración irregular”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* (REDMEX), Núm. 18, 2008.

28 FAL 3/Circ.194, 22 January 2009 (35th session)

29 Los cinco principios aludidos son los que se transcriben a continuación:

“1. The coastal Status should ensure that the search and rescue (SAR) service or other competent national authority coordinates its efforts with all other entities responsible for matters relating to the disembarkation of persons rescued at sea”;

2. It should also be ensured that any operations and procedures such as screening and status assessment of rescued persons that go beyond rendering assistance to persons in distress are to be carried out after disembarkation to a place of safety. The master should normally only be asked to aid such processes by obtaining information about the name, age, gender, apparent health and medical condition and any special medical needs of any person rescued. If a person rescued expresses a wish to apply asylum, great consideration must be given to the security of the asylum seeker. When communicating this information, it should therefore not be shared with his or her country of origin or any other country in which he or she may face threat;

3. All parties involved (for example, the Government responsible for the SAR area where the persons are rescued, other coastal Status in the planned route of the rescuing ship, the flag State, the shipowners and their representatives, Status of nationality of residence of the persons rescued, the State from which the persons rescued departed, if known, and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)) should cooperate in order to ensure the disembarkation of the persons rescued is carried out swiftly, taking into account the master’s preferred arrangements for disembarkation and the immediate basic needs of the rescued persons. The Government responsible for the SAR area where the persons were rescued should exercise primary responsibility for ensuring such cooperation occurs. If disembarkation from the rescuing ship cannot be arranged swiftly elsewhere, the Government responsible for the SAR area should accept the disembarkation of the persons rescued in accordance with immigration laws and regulations of each Member State into a place of safety under its control in which the persons rescued can have timely access to post rescue support;

4. All parties involved should cooperate with the Government of the area where the persons rescued have been disembarked to facilitate the return or repatriation of the persons

1.4. El ACNUR

Por lo que se refiere al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, habría que comenzar precisando que si bien su mandato, que por cierto ha evolucionado sensiblemente desde su establecimiento en 1950, se centra en la protección de los refugiados y en ciertos casos también de los desplazados internos, y que un migrante no es efectivamente un refugiado³⁰, ha de tenerse en cuenta que la intervención del ACNUR en este ámbito se justifica en términos generales, entre otras razones, aparte de por el carácter estrictamente apolítico y humanitario de su actuación, por su comprensible inquietud acerca de que el tráfico ilegal de migrantes organizado a gran escala puede contribuir no sólo al abuso de los procedimientos nacionales de inmigración, sino también de asilo, generando un peligro potencial de erosión de la integridad del régimen jurídico del asilo³¹. En este sentido, debe entenderse el papel crucial que el ACNUR tiene, en cuanto garante de la Convención de 1951, en asegurar la conciliación de las medidas que se adopten para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes con las obligaciones contraídas por los Estados en la rama del Derecho internacional del asilo y de las personas desplazadas³². En cualquier caso, resulta obvio que la práctica ofrece a menudo muestras de incidentes en los que en un mismo grupo de personas que necesitan ser rescatadas coinciden, además de migrantes que no satisfacen los requisitos para ser refugiados, otras que sí los cumplen. A su vez, debe tenerse en cuenta que en la definición normativa de

rescued. Rescued asylum seekers should be referred to the responsible asylum authority for an examination of their asylum request; and

5. International protection principles as set out in international instruments should be followed”.

30 Por muy desesperada que sea la situación económica de una persona, y aunque la misma le fuerce a abandonar su país y buscar mejor suerte en otro, tal circunstancia no le habilitará nunca en sí misma para acceder a la condición de refugiado, a no ser que concurra cualquiera otra de las condiciones que para ello exige la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, a saber, que tenga un temor fundado de persecución por motivos de raza, de religión, de nacionalidad, de opinión política o por su pertenencia a un determinado grupo social.

31 En esta dirección se expresaba el ACNUR en el *Resumen de la Posición del ACNUR sobre el Protocolo contra el Tráfico de Emigrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para la Prevención, Supresión y Penalización del Tráfico de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, complementario del Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada* (Traducción realizada por la Oficina del ACNUR en Madrid), Diciembre 2000, párrs. 2.

32 De hecho, precisamente por ello procede señalar que el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes incorpora una cláusula de salvaguardia en este sentido, haciendo explícito que lo dispuesto en el Protocolo no afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al Derecho internacional, incluidos el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos, en particular, “la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de *non-refoulement* consagrado en dichos instrumentos” (Article 19.1).

“tráfico ilícito de migrantes” no se excluye a las personas que puedan ser refugiados. Todo ello justifica, de manera sobrada, la intervención del ACNUR en la materia.

Lo cierto es que este organismo humanitario se ha referido a aspectos directos o indirectamente relacionados con el tráfico ilícito de migrantes por mar en múltiples Conclusiones Generales adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR (ExCom)³³. Pero fundamentalmente deben entresacarse una serie de Conclusiones específicas adoptadas por el mismo órgano, cuyo contenido gira en torno a las cuatro cuestiones siguientes: 1) la protección de las personas en busca de asilo en el mar; 2) los problemas relativos al rescate y salvamento de las personas en el mar; 3) las salvaguardias de protección de las medidas de interceptación; y 4) los pasajeros clandestinos o polizones.

Con respecto a la *protección de las personas en busca de asilo en el mar*³⁴, es de resaltar, sobre todo, la preocupación mostrada por los lugares de reasentamiento; por el énfasis puesto, desde principios de los años ochenta, en la necesidad de contar con una mayor acción gubernamental, incluido el aumento de patrulleras marítimas y aéreas, así como el despliegue de un mayor esfuerzo para localizar las bases terrestres desde las cuales se emprenden los ataques contra solicitantes de asilo en el mar; y la necesidad de establecer procedimientos que incluyan el intercambio sistemático de información³⁵.

Por lo que se refiere a las Conclusiones referidas a los *problemas relativos al rescate*³⁶, debe señalarse que en ellas se observa con inquietud como en ciertos años ha tenido lugar una reducción considerable del número de personas en busca de asilo en situación difícil en el mar que eran rescatadas; se recuerdan las obligaciones fundamentales de conformidad con el Derecho internacional (contempladas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y en los Convenios SOLAS y SAR); a su vez, se subraya que la solución de los problemas relacionados con el salvamento de personas en busca de asilo en el mar, no sólo debe buscarse en el contexto de las normas jurídicas, sino también mediante disposiciones prácticas tendentes a eliminar en la medida de lo posible las dificultades con que se hubiese tropezado³⁷; se pide a los Estados que pidan a los armadores que informen a todos los capitanes de buques sobre su obligación de respetar a todas las personas, en concreto en zonas en las que los solicitantes de refugio sufren actos de violencia en el mar, como piratería, violaciones sexuales, etc.

33 En particular, pueden verse las Conclusiones siguientes: Número 2 (1976); 14 y 15 (ambas de 1979); 21 (1981); 25 (1982); 29 (1983); 36 (1985); 41 (1986); 46 (1987); o 47 (1987).

34 Cabe reseñar la existencia, entre otras, de las Conclusiones Núm. 20 (1980); 23 (1981); 26 (1982); 31 (1983) y 34 (1984).

35 Conclusión Núm. 20 (1980).

36 Son de citar las Conclusiones Núm. 2 (1976); 14 (1979); 15 (1979); 20 (1980); 21 (1981); 23 (1981); 25 (1982); 26 (1982); 29 (1983); 31 (1983); 34 (1984); 36 (1985); 41 (1986); 46 (1987) y 47 (1987).

37 Cfr. Conclusión Núm. 26, de 1982.

En lo que atañe a las *salvaguardas de protección en relación con las medidas de interceptación*, el ExCom alienta a los Estados, en su Conclusión Núm. 97, adoptada en 2003, a generar y compartir información más detallada sobre la interceptación, “incluso el número, la nacionalidad, el género y el número de menores interceptados”, así como información sobre la práctica del Estado, tomando debidamente en consideración la seguridad y la protección de los datos de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales de esos Estados; y a seguir estudiando las medidas de interceptación, incluida su repercusión para otros Estados, con miras a velar por que no interfieran con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional. A la vez, recomienda que las medidas de interceptación se rijan por una serie de consideraciones a fin de velar por que se dé un tratamiento adecuado a los solicitantes de asilo y los refugiados que se encuentren entre las personas interceptadas³⁸.

38 Entre tales medidas, cabe destacar las siguientes: “i) El Estado en cuyo territorio soberano o en cuyas aguas territoriales se produce la interceptación es el principal responsable de atender las necesidades de protección de las personas interceptadas; ii) Las personas interceptadas deben ser tratadas, en todo momento, de manera humana y respetuosa de sus derechos humanos. Las autoridades y los agentes estatales que actúen en nombre del Estado interceptor deben adoptar, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, todas las disposiciones apropiadas al aplicar las medidas de interceptación para preservar y proteger el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las personas interceptadas; iii) Las medidas de interceptación deben tener en cuenta la diferencia fundamental, con arreglo al derecho internacional, entre los que solicitan y necesitan protección internacional, y los que pueden recurrir a la protección del país de su nacionalidad o de otro país; iv) Las medidas de interceptación no deben dar como resultado que se niegue a los solicitantes de asilo y los refugiados el acceso a la protección internacional, o que los que necesiten protección internacional sean devueltos, directa o indirectamente, a las fronteras de territorios donde su vida o libertad se vería amenazada por motivos previstos en la Convención, o cuando la persona pueda invocar otros motivos de protección sobre la base del derecho internacional. Las personas interceptadas que se considere que necesitan protección internacional deben tener acceso a soluciones duraderas; v) Deben considerarse con carácter prioritario las necesidades especiales de las mujeres y los niños y de otras personas vulnerables; vi) Los solicitantes de asilo y refugiados interceptados no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del Protocolo; las personas interceptadas tampoco deben ser sancionadas por su entrada o presencia ilegal en un Estado en los casos en que se reúnan las condiciones del artículo 31 de la Convención de 1951; vii) Las personas interceptadas que no buscan protección internacional o que se considere que no necesitan esa protección deben ser devueltas rápidamente a sus respectivos países de origen u otro país de nacionalidad o residencia habitual y se debe alentar a los Estados a cooperar para facilitar ese proceso; viii) Todas las personas, incluidos los funcionarios públicos y los empleados de entidades comerciales que apliquen medidas de interceptación, deben recibir formación especializada, entre otras cosas deben conocer los medios que existen para orientar a las personas interceptadas que expresen la necesidad de recibir protección internacional a las autoridades apropiadas del Estado en que haya tenido lugar la interceptación o, según proceda, al ACNUR.

En relación con la cuestión de los *pasajeros clandestinos*, el ExCom partía asumiendo, en su Conclusión Núm. 53 (1988), de que no existían normas generales reconocidas internacionalmente que se refieran específicamente a los pasajeros clandestinos solicitantes de asilo, y reconociendo que debería concederse la atención especial que exige su situación. Para ello, se aportaban las siguientes directrices de actuación: 1) al igual que otras personas solicitantes de asilo, deben recibir protección contra el regreso forzoso a su país de origen; 2) sin perjuicio de cualquier responsabilidad del Estado de abanderamiento, en la medida de lo posible se debe permitir que desembarquen en el primer puerto de escala y se les debe dar la oportunidad de que las autoridades determinen su condición de refugiado, a condición de que ello no entrañe una solución duradera en el país del puerto de desembarco; 3) normalmente se solicitará al ACNUR que ayude a encontrar una solución duradera.

2. Organizaciones y Organismos internacionales de ámbito regional o subregional

2.1. Aspectos generales

Dejando al margen a la Unión Europea, cuya acción merece ser objeto de un tratamiento independiente³⁹, ha de indicarse que son varias las Organizaciones internacionales regionales que han incluido entre sus objetivos prioritarios la lucha contra la trata de personas, pero no contra el tráfico ilícito de migrantes. Es el caso del *Consejo de Europa* y de la *OEA*, cada una de las cuales cuenta con un tratado específico adoptado en su seno⁴⁰. A su vez, por lo que concierne a la *OSCE*, ha de reseñarse que uno de los pilares de su *Dimensión Humana* es precisamente la lucha contra la trata de personas, disponiendo de un Plan de Acción desde 2003 y de un Representante Especial sobre la cuestión. Además, si bien en 2005 la OSCE adoptó una Decisión sobre la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, a través de la cual los Estados participantes asumían el compromiso de prevenir y combatir este tipo de delincuencia⁴¹, su acción en el ámbito relativo al tráfico es, al menos todavía, comparativamente muy inferior que la referida a la trata.

Parece que es en el ámbito de las Organizaciones internacionales de carácter subregional donde los Estados han podido alcanzar mayores cotas de cooperación efectiva,

³⁹ Véase la contribución correspondiente a la acción adoptada en el seno de la UE en relación con el tráfico ilegal de personas en el marco de la delincuencia organizada transnacional, en la obra editada por Bruylant, que ha sido citada en la nota número 16, *supra*.

⁴⁰ El Convenio Núm. 197 contra la Trata de Seres Humanos, cuyo mecanismo de seguimiento se acaba de poner precisamente en marcha, y la Convención Interamericana sobre el tráfico ilícito de menores, de 2005 y 1994, respectivamente. También ha de darse cuenta, en el ámbito del Consejo de Europa, de la adopción del Convenio Núm. 156, sobre el tráfico ilegal por mar, a efectos de implementar el art. 17 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.

⁴¹ Decisión 3/05.

al menos donde más medidas operativas se han alcanzado, en parte sin duda porque en su seno se encuentran Estados geográficamente cercanos que sufren prácticamente de forma simultánea el embate de los hechos de referencia o que se encuentran inmersos en rutas del tráfico ilícito. Cabe destacar ciertas muestras de ello.

2.2. Algunos ejemplos

El *Consejo de Estados del Mar Báltico* (CBSS), establecido en 1992, a través de la Declaración de Copenhague, con sede en Estocolmo, y que cuenta con la participación de los Estados del área es un foro que se puede poner como un caso ilustrativo a estos efectos⁴². En el ámbito de su objetivo de *seguridad civil y dimensión humana*, dejando ahora aparte la existencia de una *Task Force* específica contra la trata de personas, centrada en las personas adultas, cabe hacer referencia a la iniciativa representada por la *Baltic Sea Region Border Control Cooperation* (BSRBCC) y a la *Task Force sobre crimen organizado en la Región del Mar Báltico* (TF-OC). En lo que concierne a la primera, es de indicar que fue establecida en la 5ª Reunión ministerial, mantenida en 1996. Entre los temas más importantes de su agenda, que se centra en las cuestiones de seguridad, se encuentran el desarrollo de formas prácticas de cooperación; la simplificación de rutinas de cooperación; la cooperación con FRONTEX, INTERPOL y Europol; ejercicios y operaciones en el mar; intercambio de información relativa a los controles de seguridad en los puertos y áreas marítimas; y el intercambio de experiencias. A su vez, en lo referente a la *Task Force* sobre crimen organizado, establecida también en 1996, cabe citar que su objetivo es fortalecer las capacidades de los Estados miembros para prevenir y combatir el crimen organizado, facilitando la cooperación estrecha entre las *law enforcement agencies* de los Estados participantes.

A su vez, en el marco de la *Unión Africana*, se ha procedido a la aprobación del *Marco para la Política de Migración en África*, por el Consejo Ejecutivo de la UA, en su 9º Período de Sesiones, en Banjul Gambia (2006), previéndose el establecimiento de patrullas conjuntas entre Estados vecinos⁴³.

En el marco del Sistema de Seguridad Regional (SSR) de la *Organización de Estados del Caribe Oriental*, creada en 1981, y que agrupa a seis miembros plenos⁴⁴ y dos asociados⁴⁵, se adoptó un acuerdo internacional sobre Defensa y Seguridad en la región, que contempla, entre otros aspectos, la cooperación en relación con el control de la inmigración⁴⁶. En concreto, se prevé la puesta en marcha de un sistema de gestión regional en materia de control fronterizo, a la vez que intercambio de información e inteligencia, así como operaciones marítimas.

42 Su Sitio Web es <http://www.cbss.st/>. Sus Estados miembros son Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Rusia.

43 Información disponible en su Sitio Web: <http://www.africa-union.org/>.

44 Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y Granadinas.

45 Anguila y las Islas Vírgenes Británicas.

46 Puede verse en <http://www.oecs.org/>.

IV. LOS PROCESOS CONSULTIVOS REGIONALES

Los Procesos Consultivos Regionales (PCR) no son, obviamente, Organizaciones internacionales. Sin embargo, están cumpliendo funciones a los efectos que aquí nos ocupan en gran medida equivalentes. Los PCR están constituidos por grupos informales, integrados por representantes de Estados o autoridades competentes estatales de una determinada región o de países que tienen intereses análogos o comunes en el ámbito migratorio, así como por Organizaciones internacionales. En algunos, se prevé también la participación de ONG que trabajan en el sector. En estos momentos, existe un buen número de ellos en funcionamiento, en todos los continentes. Cabe mencionar, entre otros, los siguientes: la *Conferencia Regional sobre Migración* (CMR; también denominado *Proceso de Puebla*), la *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones* (CSM, también denominada *Proceso de Lima* o *Foro Sudamericano sobre Migraciones*), *Consultas Intergubernamentales sobre Asilo y Políticas Migratorias en Europa, Norteamérica y Australia* (IGC), *Diálogo 5+5 sobre Migración en el Mediterráneo Oriental; Diálogo sobre Migraciones en África Meridional* (MIDSA), la *Iniciativa de Berna*, el *Proceso de Budapest*, el *Proceso de Manila*, el *Proceso de Bali*, *Simposio de Bangkok sobre Migraciones Irregulares* o las *Consultas Intergubernamentales Asia-Pacífico (APC) sobre refugiados, personas desplazadas y migrantes*.

Si bien estos procesos se caracterizan por tener un carácter informal y no vinculante, precisamente por ello dan lugar a ciertas ventajas de actuación, a saber, propician una mayor ligereza, flexibilidad o transparencia en el tratamiento de los temas de que se ocupan, al menos mucho más que en el caso de los marcos institucionales convencionales o de los procesos diplomáticos formales. Y si bien es cierto que en este marco existen enormes límites a la hora de plantearse cualquier medida de corte práctico, también es cierto que la ausencia de posibles compromisos jurídicos deja mayor libertad para avanzar sin muchas de las cortapisas que siempre están presentes en los ámbitos arriba mencionados. La propia Organización Internacional para las Migraciones ofrece un *link* en un lugar protagonista de su Sitio Web en relación con los PCR, reconociendo que participa en varios de ellos, y que ofrecen un excelente marco para efectuar un intercambio de opiniones, buenas prácticas e información. Cabe entresacar aquí que, por ejemplo, a través de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o *Proceso de Puebla*, que nació en 1996 como proceso consultivo regional sobre migración internacional⁴⁷, se ha

47 Este foro intergubernamental tiene actualmente los siguientes miembros: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Además, cuenta con países y organismos internacionales *observadores*. Entre los primeros, se encuentra Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú; y entre los segundos, la Organización Internacional para las Migraciones, el ACNUR, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la División de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos (CIDH), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Relatoría Especial de las NU para los Derechos Humanos de los Migrantes y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La representación tiene lugar “a nivel de Viceministro”, como puede verse en su Sitio Web (<http://>

llegado a elaborar una base de datos para que sus miembros puedan seguir con precisión la trayectoria de los flujos migratorios, llamada *Sistema de Información Estadística sobre Migración para Centroamérica y México* (SIEMCA / SIEMMENS)⁴⁸.

Lo cierto es que además de las innegables ventajas que el intercambio de información y de buenas prácticas suelen implicar, y su consiguiente contribución al fortalecimiento de la capacidad de los intervinientes, deben destacarse otras aportaciones positivas de los PCR, como la importancia que tiene desarrollar un entendimiento común acerca de los mismos problemas e incluso a unas pautas comunes de actuación o incluso el hecho de facilitar que las *Law Enforcement Agencies* puedan tener una capacidad de reacción más rápida ante incidentes concretos. Además, desde la óptica concreta de la técnica jurídica merece la pena destacar, a mi juicio, otros dos datos que apunto a continuación. En primer lugar, el hecho de que los participantes a veces llegan a suscribir Memorandos de Entendimiento, que si bien no dan lugar a obligaciones jurídicas, sino sólo a compromisos políticos, no es infrecuente que los objetivos y las implicaciones prácticas que pueden conseguirse a través de ellos no difieran apenas de los derivados de un tratado⁴⁹, y que aun tengan otras ventajas⁵⁰. Y, en segundo lugar, que a veces la concertación de un

www.crmsv.org/), donde puede accederse, junto a otros muchos datos, a los criterios para que nuevos países puedan ser considerados como observadores, a saber, estar geográficamente situado en el continente americano; manifestar por escrito la adhesión a los compromisos del Comunicado Conjunto de Puebla; tener una circulación de migrantes significativa, por lo menos con uno de los Estados miembros; aceptar el tratamiento del fenómeno migratorio en un contexto multilateral dentro de la CMR; y aceptar el compromiso de un movimiento ordenado de personas y el respeto a los derechos humanos de los migrantes; tener políticas, leyes y prácticas dirigidas a la atención de la migración internacional.

48 Para los logros conseguidos en el marco de este Proceso, puede consultarse, *in extenso*, E. CUBÍAS y L. MONZÓN, “La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla como Proceso Consultivo Regional”, *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*, United Nations Secretariat; Doc. UN/POP/EGM-MIG/2005/03, 17 de noviembre de 2005 (también localizable en <http://huwu.orgb>).

49 A título de ejemplo, puede verse el Memorando de Entendimiento firmado entre los Gobiernos de España y de Mauritania, a finales de 2007, *sobre Coordinación y Colaboración Operativas en el marco de la lucha contra la Migración clandestina por vía marítima y para el salvamento de vidas humanas en el mar*, objeto del Informe Núm. 13.601 de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español.

50 Además, como se destaca en el marco de la iniciativa UN.GIFT que se reseña más abajo, los beneficios de los Memorandos de Entendimiento en sí mismos ya son muchos. Así, cabe destacar los siguientes: el hecho de que se reconozcan mutuamente *derechos* y responsabilidades; que se prevean *responsabilidades* claramente definidas; que se eviten posibles malentendidos; que exista un apoyo en el proceso de construcción de confianza; que se proporcione transparencia; que exista un marco objetivo de referencia, que, además ayuda a medir el progreso; que se refuerce la *accountability*; la posibilidad de evaluar los resultados de la cooperación llevada a cabo; el hecho de que los participantes en los Memorandos sean las autoridades directamente implicadas (esto es, autoridades de inmigración, aduaneras, los Ministerios afectados, Embajadas, Consulados, policía, servicios jurídicos, etc.); cfr. *Guiding*

Memorando de Entendimiento entre las autoridades gubernamentales constituye la base o el anticipo de la futura celebración de un tratado entre los Estados. No obstante, tampoco debe olvidarse que la posible concertación de Memorandos de Entendimiento también cuenta con importantes límites⁵¹.

Si hubiera que destacar uno de estos Procesos Consultivos Regionales, tal vez merecería la pena citar el *Proceso de Bali sobre Tráfico ilícito, la Trata de seres humanos y los Crímenes transnacionales conexos*, centrado en la cooperación en la región Asia-Pacífico, que comenzó a partir de las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores de Australia e Indonesia a fin de desarrollar medidas prácticas a escala regional contra el tráfico y contrabando de personas. El proceso se ha transformado desde entonces, acogiendo la participación actual de una larga serie de Estados y de Organizaciones internacionales, entre las que se encuentran la ONUDC, OIT, Banco Mundial, INTERPOL, etc.⁵² Al mismo tiempo, se ha evolucionado desde la mera enunciación de principios a la adopción de medidas de índole más práctica. Este proceso presenta una importancia añadida porque en esta región se concentra precisamente el mayor número de víctimas de trabajo forzado en el mundo⁵³.

V. LA COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y OTRAS ENTIDADES

La práctica parece mostrar una inclinación hacia la cooperación no sólo interestatal, tanto en marcos institucionales como no institucionales, sino también entre Organizaciones u organismos internacionales que se ocupan del fenómeno del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas. Tendencia que, afortunadamente, parece ir en aumento, o al menos los ejemplos comienzan a multiplicarse, y son además de variado signo. Entre los posibles botones de muestra de una práctica heterogénea, cabe hacer mención específica a los que se apuntan a continuación: la *Iniciativa Inter-Agencias sobre el tratamiento de las personas*

Principles on Memoranda of Understanding between Key Stakeholders and Law Enforcement Agencies on Counter-Trafficking Cooperation, Expert Group Initiative on Stakeholder Cooperation with Law Enforcement implemented by IOM Viena, March 2009.

51 Sin ir más lejos, de conformidad con el ordenamiento español estarían vedados como posibles contenidos los incluidos en el artículo 94.1 de la Constitución, puesto que son materias sobre las que hay una suerte de *reserva de tratado*, que exige además una tramitación reforzada, al requerirse la autorización parlamentaria con carácter previo a la manifestación del consentimiento por parte del Estado.

52 Sin perjuicio de todo lo dicho, también se puede señalar que si se tiene acceso a la práctica se puede comprobar que a menudo algunos de los límites existentes se *saltan* o se sortean a través del aumento de una ambigüedad deliberada en el contenido de los Memorandos de Entendimiento.

53 Localizable en <http://www.baliprocess.net>.

53 En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, actualmente este Proceso le otorga más importancia a la prevención del tráfico y a la protección de las víctimas que a la interceptación del tráfico ilícito.

rescatadas en el mar⁵⁴; el Acuerdo de cooperación entre INTERPOL y la Organización Marítima Internacional de 2006, centrado, además de en el tráfico ilícito de migrantes por mar, en el terrorismo, piratería y tráfico de drogas⁵⁵; la cooperación entre la ONUDC y la Comisión Europea en la promoción de la implementación tanto del Protocolo contra la trata de personas como del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes⁵⁶; la edición conjunta de una guía de referencia sobre los *principios y prácticas aplicables al rescate en el mar de migrantes y refugiados*⁵⁷; la participación de las Organizaciones internacionales interesadas, como la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras, en múltiples Procesos Consultivos Regionales; o la iniciativa UN.GIFT, lanzada en 2007 por ONUDC, para ser gestionada en cooperación con la OIT, OIM, UNICEF, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la OSCE; y que trabaja a su vez con Gobiernos, el sector privado, la Academia, la sociedad civil y los medios de comunicación⁵⁸.

VI. CONCLUSIONES

1. El tráfico ilícito de migrantes por mar es uno de los fenómenos delictivos que muestra de modo acuciante, igual que todos aquellos que se inscriben en el marco de la delincuencia organizada transnacional, que sin cooperación interestatal no puede hacerse nada. Para alcanzar logros, para llevar a cabo una lucha eficaz es precisa una acción concertada. En lo que respecta a la cooperación internacional institucionalizada, ha de destacarse que el papel de las Naciones Unidas, y en particular de la ONUDC, la OMI y el ACNUR ha sido especialmente relevante.

54 Información localizable en el Sitio Web de la OMI.

55 Contiene un marco jurídico para el intercambio de información, cooperación técnica e iniciativas conjuntas. El Acuerdo fue firmado el 6 de enero de 2006 por los Secretarios Generales de ambas Organizaciones; MEPC 55/14, IMO, 24 July 2006.

56 Proyecto financiado principalmente por la UE, e iniciado en mayo de 2009, con una duración de tres años, y con tres objetivos fundamentales: “to advocate for global adherence to the Smuggling and Trafficking Protocols and to support UN Member Status in their ratification and/or accession efforts by assisting them in bringing their legal frameworks in compliance with the requirements of these instruments”; and “to assist governments in strengthening their capacities, in particular of their criminal justice systems, to effectively prevent, investigate, prosecute and adjudicate cases of trafficking in persons and smuggling of migrants including through cooperation with third countries, while protecting the rights of smuggled migrants as well as assisting and protecting victims of human trafficking”; información disponible en el Sitio Web de la ONUDC.

57 Dirigido fundamentalmente no a los Estados en sí, sino a los capitanes, propietarios de buques, autoridades gubernamentales, compañías aseguradoras y otras partes interesadas que participan en situaciones de salvamento en el mar; disponible en los Sitios Web de ambas Organizaciones, en varios idiomas.

58 Puede consultarse en <http://www.ungift.org>.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, adoptado en el ámbito de las Naciones Unidas, ha constituido un hito fundamental en la materia y la premisa de actuación para todas las Organizaciones Internacionales. Además, es de señalar que también supone un antes y un después, con respecto a los Estados, en la medida en que, además de otros avances destacados en otras publicaciones, se sientan las bases para la cooperación interestatal en múltiples aspectos prácticos relacionados con la prevención y la actuación frente a las actuaciones de tráfico ilícito de migrantes, para las que habitualmente se precisaba la existencia de un tratado internacional. Por consiguiente, el hecho de que el Protocolo permita que se lleven a cabo ciertas pautas de cooperación sin necesidad de que se celebren acuerdos específicos, bilaterales o multilaterales, entre los Estados, supone en sí mismo un progreso verdaderamente significativo.

2. Es de subrayar a su vez que el tráfico ilícito de migrantes supone una realidad en la que converge la regulación procedente de distintas ramas y subsectores del Derecho internacional público, a saber, las normas que reglamentan los aspectos relativos a la soberanía del Estado, las normas sobre migración, el Derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional de los refugiados y de las personas desplazadas, el Derecho internacional Humanitario y el Derecho del mar. Esta concurrencia normativa implica que a veces se hace preciso conciliar contenidos normativos, o, incluso asegurar, antes de la elaboración de nuevas normas, que su adopción va a estar en perfecta consonancia con las existentes en el mismo y otros ámbitos y que no va a lesionar o erosionar la integridad y coherencia de ningún régimen. Es de enfatizar, en este sentido, que el ACNUR viene cumpliendo un papel de garante a estos efectos con respecto al Derecho internacional de los refugiados.

3. Podría decirse que el tráfico ilícito de migrantes ha recibido menos atención en términos generales por parte de las Organizaciones internacionales que el problema conexo de la trata de personas. No obstante, una afirmación así sería falsa si no se complementara con una serie de precisiones. Para empezar, es preciso dejar claro que las Organizaciones internacionales estudiadas muestran preocupación por las *víctimas*, por todas, siendo irrelevante o secundario el hecho delictivo por el que han sido damnificadas, sea tráfico o trata. Además, ha de tenerse en cuenta la existencia de posibles razones materiales que concurren en el fenómeno del tráfico migratorio ilícito, para entender las reticencias estatales para aportar a menudo la dosis de voluntad política suficiente para que las Organizaciones internacionales puedan hacer más en lo que a los aspectos ajenos a la protección a las víctimas se refiere. Así, el tráfico migratorio ilícito entronca directamente con la soberanía estatal, con las fronteras del Estado, con la seguridad, en definitiva, con aspectos ligados sustancialmente a su corazón. De hecho, en los órdenes internos hay un gran número de competencias al respecto en manos de los Ministerios de Interior, también de Fomento o de Transporte, y no de Asuntos Exteriores.

Junto a ello, todavía ha de tenerse en cuenta que cuando tiene lugar un traspaso ilícito de fronteras, con o sin consentimiento de las víctimas, junto a una situación de explotación, el resultado no viene constituido por la concurrencia de dos delitos o por un tráfico ilícito de migrantes agravado, sino que el producto constituye una acción

distinta, encajable en el tipo autónomo de la *trata*. Y, si hay traspaso ilegal de fronteras sin consentimiento de la víctima, con la intención de explotación, eso también ya constituye una acción de trata. En definitiva, aunque son fenómenos distintos, la trata comprende claramente una realidad más amplia que el tráfico ilícito de migrantes. Además, debe tenerse en cuenta, junto al dato de que en la práctica a veces es muy difícil distinguir ambas figuras, que la *trata* llega a devorar al propio tráfico en no pocas ocasiones.

4. Ha de reconocerse que las medidas prácticas más operativas operan con mayor fluidez en ámbitos reducidos como los subregionales. Ello tiene lugar por razones que son comprensibles; entre otras, porque los Estados implicados tienen los mismos problemas; porque el perfil de actuación es más técnico que en ámbitos universales; y porque los factores políticos pierden importancia. A su vez también puede reconocerse que las medidas adoptadas en las Organizaciones internacionales de carácter universal se proyectan y dirigen sus efectos a largo plazo, mientras que en las Organizaciones subregionales se hace uso de instrumentos a un plazo, en general, mucho más corto.

5. Ha de reconocerse el papel relevante e influyente de los Procesos Consultivos Regionales en lo relativo al tráfico ilícito de personas y a la trata de personas. Parece conveniente, asimismo, poner énfasis en la necesidad de fortalecer su actuación. E, igualmente, parece justo asumir las ventajas que tiene la concertación de Memorandos de Entendimiento en el ámbito de estos Procesos, aunque también haya que reconocer que ello puede plantear problemas, fundamentalmente desde la perspectiva de los ordenamientos jurídicos internos, en los casos en que su contenido no pueda tocar ciertos aspectos afectados en la materia (v.gr. los más vinculados con los derechos humanos...).

6. Debe hacerse hincapié en la necesidad, por supuesto, de que progrese la cooperación interestatal para hacer frente a las acciones de tráfico ilícito de migrantes. Este progreso es necesario para su prevención y represión, y para la protección de las víctimas. No obstante, hay, a la vez, otro filón, compatible, por explotar. Esto es, merece la pena destacar la especial importancia de que se incremente también la cooperación entre Organizaciones internacionales, así como entre Organizaciones y organismos internacionales y Procesos Consultivos Regionales, así como, a su vez, también entre éstos; sin desdeñar, cuando sea posible, la participación del sector privado, la Academia, la sociedad civil y los medios de comunicación. En efecto, iniciativas como la de UN.GIFT ponen de relieve que la importancia de las campañas de información puede ser crucial para la sensibilización y evitar que más personas puedan caer en las redes de los traficantes.

En cualquier caso, los beneficios de fortalecer la cooperación multilateral a que se hace referencia en este apartado resultan evidentes: se reduciría la duplicación de esfuerzos y la superposición de iniciativas; se permitiría un valiosísimo intercambio de información y de experiencias; y se potenciaría la capacidad de actuación. Todo ello es necesario en aras de avanzar en la lucha contra esta atroz lacra que trunca absurda, injusta y brutalmente las vidas de tantos seres humanos.