

10 de septiembre de 2004

IOR 61/018/2004

Recomendaciones generales de Amnistía Internacional sobre el borrador del Convenio Europeo contra la Trata de Personas¹

Introducción:

El número de personas afectadas por esta forma contemporánea de esclavitud ha crecido dramáticamente durante la última década, por lo que Amnistía Internacional acoge con agrado que el Consejo de Europa quiera abordar el problema de la trata de personas.

La trata de personas es una violación de derechos humanos, que a su vez supone la violación de otros derechos humanos como: la integridad física y mental; a la vida; a la libertad; a la seguridad de la persona; a la dignidad; a no sufrir esclavitud, ni prácticas de tortura y otras formas de tratamiento inhumano o degradante; a la vida familiar; a la libertad de movimiento; a la intimidad; a la salud; y a vivienda en condiciones de seguridad. Las medidas para combatir la trata de personas deben situar la protección y el respeto de estos derechos en el centro de sus esfuerzos. Deben contemplar asimismo el derecho de las víctimas de trata a ser compensadas de manera eficaz, incluyendo a ser reparadas, por las violaciones de derechos humanos a las que han sido sometidas.

Amnistía Internacional acoge con agrado que el Comité de Ministros del Consejo de Europa reconozca la necesidad de crear estándares adicionales que mejoren la protección de los derechos de las personas víctimas de trata. Por tanto acogemos con satisfacción el mandato del Comité de Ministros al Comité Ad Hoc sobre la Lucha contra la Trata (*CAHTEH*) para redactar un Convenio Europeo contra la Trata, que prevea un marco legal exhaustivo que tenga perspectiva de género, y que proteja los derechos humanos de las víctimas de trata, centrándose en la prevención, la investigación, la persecución y en la cooperación internacional.

Para poder cumplir este mandato, el consejo de Europa y sus Estados Miembros deben asegurar que el Convenio *umente* la protección de los derechos de las víctimas de trata. Esto requiere un texto que mejore los estándares señalados en los tratados internacionales así como en muchas de las leyes estatales actuales. Además, es necesario que se tomen medidas específicas por parte de los agentes estatales para que los derechos de las víctimas de trata sean protegidos y respetados.

Si el Consejo de Europa logra realizarlo, se subsanarían importantes lagunas jurídicas, ya que hoy no existe ningún tratado internacional sobre la trata que regule de manera exhaustiva la obligación de los agentes estatales a respetar y proteger los derechos de las víctimas de trata.

Consulta con la sociedad civil:

Amnistía Internacional considera que para alcanzar estos objetivos, es de gran importancia que durante toda la elaboración del borrador y el durante el proceso

¹ Basado en la traducción del original en inglés realizada por la Sección española de Amnistía Internacional.

anterior a la adopción de este tratado, cada uno de los 45 Gobiernos de Estados miembros del Consejo de Europa y el CAHTEH consulten a las víctimas de trata y a la sociedad civil, y especialmente a aquellas personas y organizaciones que trabajan con las víctimas de trata. Lamentamos que hasta ahora la mayoría de los Estados no hayan mantenido consultas de este tipo. Por consiguiente exigimos a los 45 Gobiernos de Estados miembros del Consejo de Europa que realicen sin dilación estas consultas y que las sugerencias obtenidas sean tenidas en cuenta.

Identificación de la trata como violación de derechos humanos:

Amnistía Internacional considera que es importante que este tratado prevea la trata como una violación de derechos humanos, que supone a su vez la violación añadida de otros derechos humanos, y que atenta contra la dignidad y la integridad de la persona. Hacerlo sería coherente con otros instrumentos previamente adoptados por el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y las Naciones Unidas.

Trata de menores:

El Convenio Europeo contra la Trata ha de referirse al hecho de que muchas de las víctimas de trata son menores. Amnistía Internacional considera que las disposiciones de este proyecto de tratado deben revisarse para garantizar que son coherentes con las normas internacionales para la protección de los derechos de los menores. El tratado debe abordar las formas específicas de explotación infantil y la dependencia de los menores respecto a los adultos. El Convenio debería abordar esta cuestión, respetando los derechos de los menores, siempre que se trate de víctimas menores de 18 años. A la hora de definir las específicas formas de protección de niñas y niños, urgimos a que el Convenio sea suficientemente explícito, y que vaya más allá de referirse de forma general a las “necesidades específicas de los niños”. Entre otras consideraciones, debe de haber normativa expresa que exija que los Estados aseguren: que las medidas tomadas con respecto los menores traficados sean en su beneficio; que se designe un tutor legal responsable de representar el interés del menor; y que sean consideradas las preferencias del niño o de la niña si su madurez lo permite.

Identificación:

Para que los derechos de las víctimas de trata sean protegidos y respetados es preciso que los Estados aseguren que las personas víctimas de trata sean identificadas de forma correcta y sin demora. Tal verificación, no exenta de dificultades, resulta esencial, pues la no identificación de las víctimas puede poner en peligro tanto su vida y su seguridad como la persecución de los perpetradores. Por ello Amnistía Internacional pide que el Convenio contra la Trata exija a los Estados que aseguren que las autoridades responsables de identificar a las víctimas reciban la formación y preparación adecuadas, para llevar a cabo esta tarea, con perspectiva de género, contemplando las especificidades culturales y – cuando sea aplicable – teniendo en cuenta las necesidades específicas de las víctimas menores de edad. Además, recomendamos que las personas que no hayan sido consideradas víctimas de trata tengan posibilidades de apelación de esta decisión ante una autoridad independiente, imparcial y competente.

Medidas de Protección y de Asistencia, formación, información:

Amnistía Internacional considera que el Convenio Europeo contra la Trata debe requerir a los Estados que aseguren la disponibilidad y accesibilidad de un amplio conjunto de medidas de asistencia a las víctimas de trata. Estas medidas, que deben partir de los principios de información y consenso, serán evaluadas periódicamente teniendo en cuenta las necesidades de cada víctima, y por personas debidamente preparadas. Estas medidas deben respetar la dignidad e intimidad de la persona víctima de trata.

Toda medida de protección, servicios, asistencia y prevención tiene que respetar el derecho de las víctimas a solicitar y obtener asilo u otras formas de protección internacionales. La protección debe ser accesible y – cuando sea necesario – extendida a las familias de las víctimas de trata y a otras personas, incluyendo todas aquellas que o bien cooperan con autoridades que hacen cumplir la ley o con autoridades jurídicas, o bien que provean servicios a las víctimas de trata.

El Convenio Europeo contra la Trata debe exigir a los Estados que aseguren que todas las autoridades que puedan tener contacto con víctimas de trata (incluyendo la policía, oficiales de inmigración, oficiales que decidan sobre solicitudes de asilo, judicatura, abogacía y fiscalía, ONGs, personal sanitario, servicios sociales, inspección de trabajo) reciban preparación adecuada y sensibilización respecto a la situación, a las necesidades y a los derechos de personas víctimas de trata, como víctimas de una violación de derechos humanos. Especial atención debería prestarse en la atención a mujeres, menores y otros grupos especialmente vulnerables.

El Convenio debe requerir a los Estados que proporcionen información sobre posibles servicios y medidas de reparación para las víctimas de trata, y que ésta información sea accesible en un idioma que las víctimas comprendan. Los Estados deben proporcionar como formas de protección, asistencia y servicios, entre otras: vivienda segura, asistencia económica, ayuda médica y psicológica, servicios jurídicos, traducción e interpretación, educación (especialmente para menores), formación y orientación profesional, y acceso al mercado laboral. Esto permitirá que las víctimas se recuperen poco a poco, y que puedan dar los primeros pasos hacia la independencia emocional y económica; también permitirá que aprovechen las ayudas disponibles, y además hará que sean menos vulnerables a nuevas violaciones de derechos humanos, incluyendo la trata de personas. Estos servicios no deben depender de si la persona decide colaborar con las autoridades que hacen cumplir la ley para perseguir a los perpetradores.

Periodo de recuperación y reflexión:

Amnistía Internacional recomienda que el tratado exija de los Estados expresamente un periodo de recuperación y reflexión de un mínimo de 3 meses, durante el cual la posible víctima de trata debería obtener permiso de residencia en el país. Además es importante que tenga asegurado el acceso a todo tipo de asistencia, protección y servicio, que la ayude a recuperarse y a tomar una decisión informada sobre su futuro - incluyendo sobre su voluntad de cooperar con las autoridades en la persecución de los perpetradores - en condiciones de seguridad. Durante este periodo, el estatus de la víctima de trata en el país debe ser regularizado y reconocido, y la persona debe de obtener documentos oficiales apropiados.

Cooperación con organizaciones:

La Convención Europea contra la Trata debe exigir que los Estados cooperen, y cuando sea necesario, apoyen a organizaciones cualificadas que trabajen con las víctimas de trata. Los servicios de ayuda deben basarse en las necesidades individuales de cada persona, identificadas por personal preparado adecuadamente.

Permisos de residencia renovables y permanentes:

El Convenio debe exigir a los Estados Parte que expidan permisos de residencia renovables de una duración mínima de 6 meses, y permisos de residencia permanentes. Estos permisos deben ser expedidos (y renovados) en base a la evaluación de necesidades y riesgos realizada, la cual debe ser efectuada por personal formado y sensibilizado adecuadamente. Es irrelevante si la víctima está de acuerdo en colaborar con las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley. La renovación del permiso de residencia debe ser conforme a las leyes nacionales e internacionales, incluyendo el derecho a solicitar y obtener asilo. Además, debe posibilitarse la reunificación familiar.

Repatriación y refugio:

El Convenio debe exigir que la repatriación de una persona víctima de trata a *cualquier* país (incluyendo el de origen) sea de carácter voluntario, asistida, y únicamente después de haber evaluado las necesidades y los riesgos. Cualquier regreso tiene que respetar los derechos (incluyendo los de dignidad e intimidad) de la víctima de trata. En coherencia con las normas internacionales, el Convenio debe prohibir expresamente la repatriación de una persona si esto supone un riesgo para su seguridad, incluyendo el riesgo de volver a ser víctima de trata. Los Estados deben proporcionar asistencia y apoyo en el proceso de repatriación. En el caso de víctimas de trata menores de 18 años debe ser obligatorio que tengan un tutor legal en el país de destino antes de avanzar en el proceso de repatriación. Si permanecer en un país - de destino o de origen - no es una opción segura y viable, los Estados deben ofrecer una opción en un tercer país, siempre que se den las condiciones de seguridad.

Reparación:

El Convenio debe exigir a los Estados Parte que aseguren los derechos de las víctimas de trata según todos los tipos de reparación reconocidos internacionalmente, incluyendo compensación, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no-repetición, por lo que el tratado debe asegurar acceso a justicia para las víctimas de trata. Las víctimas de trata deben tener permiso para permanecer en un país mientras intentan conseguir reparación. También se le debe de exigir a los Estados que consideren el establecimiento de un fondo con recursos procedentes de la desarticulación de redes dedicadas a la trata de personas, y con el que se puedan apoyar estos fines. Sin embargo, el tratado debe precisar que la ausencia de este fondo no libera al Estado de sus obligaciones a asegurar reparación a las víctimas de trata.

No-sanción a las víctimas de trata:

El Convenio Europeo contra la Trata debe prohibir expresamente la detención, acusación y la persecución de víctimas por su entrada y/o residencia en condiciones de irregularidad, y por su implicación en actividades delictivas debidas a su situación como víctimas de trata.

Medidas preventivas:

En cuanto a las medidas preventivas es importante que el Convenio Europeo contra la Trata asegure que los controles fronterizos y medidas similares, como por ejemplo la imputación y sanción de traficantes, sean llevadas a cabo de forma compatible con el derecho de solicitar y obtener asilo, al igual que con el derecho a la intimidad. El Convenio Europeo contra la Trata debería exigir a los Estados que emprendan medidas específicas y coordinadas, tanto a nivel estatal como a nivel de cooperación, para afrontar el problema de la trata desde su raíz, además de proporcionar posibilidades de migración legal y segura.

Medidas sancionadoras:

En cuanto a las medidas penales, entre otras, Amnistía Internacional acoge con agrado que el borrador de Convenio sancione la retención intencionada y no-autorizada de personas, y la eliminación o destrucción de la tarjeta de identidad o de documentos de viaje, con la intención de perpetrar la trata. Además, es importante que el tratado exija a los Estados que se expidan documentos de identidad a una víctima que no los tenga, y que estos se haga sin demora, sin exigir que regrese a su país de origen y sin ser obligada a prestar testimonio en su embajada o autoridades de estos países.

Como se sabe, la trata surge en situaciones de conflicto y de post-conflicto, inclusive, notablemente, en aquellos con presencia internacional (como por ejemplo fuerzas de paz, policía civil); además, el derecho internacional reconoce la responsabilidad estatal a la hora de asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio dentro del efectivo control del Estado. El Convenio Europeo contra la Trata debería exigir a los Estados que tengan jurisdicción sobre la trata y sobre ofensas relacionadas, tanto *contra* personas como *por* personas que se encuentren dentro del territorio que está efectivamente bajo en su control.

Organismo supervisor:

Amnistía Internacional insta a que el Convenio prevea la creación de una instancia independiente que vigile periódicamente su implementación por parte de los Estados Parte. Este organismo debe estar compuesto por personas expertas en trata y en la protección de derechos humanos de las víctimas de trata. Debe incluir personas expertas de países de destino, de tránsito y de origen, de la región del Consejo de Europa, y que hayan trabajado con o por víctimas de trata. Los Estados Parte deben presentar con regularidad informes sobre la implementación de las diferentes partes del tratado. El organismo debe prever algún mecanismo para conseguir y considerar la opinión de la sociedad civil sobre la implementación del tratado por un Estado Parte. El organismo debería tener autoridad para hacer visitas locales y para recibir y considerar quejas colectivas. Sus informes (incluyendo recomendaciones) y los resultados de sus consideraciones sobre dichas reclamaciones deben hacerse públicos cuando sean adoptados. Sus recomendaciones deben ser examinadas y reforzadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que debería tener un papel importante de cara a asegurar la implementación de estas recomendaciones.