



dCIDOB 102.

Tràfic de persones: els nous esclaus.

Tràfic de persones: l'Europa de l'Est, la UE i l'antiga URSS.
Escenaris del tràfic: coordinació i cooperació subregionals.
Eva Biaudet

Tràfic de persones: l'Europa de l'Est, la UE i l'antiga URSS

Escenaris del tràfic: coordinació i cooperació subregionals

Eva Biaudet Representant especial i coordinadora del combat contra el tràfic d'éssers humans de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE)

El Pla d'Acció de l'OSCE

El tràfic d'éssers humans és un dels temes més urgents i complexos a la regió de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE) i més enllà. Els 56 estats que participen en l'OSCE són països d'origen, trànsit o destinació –o una combinació d'algunes d'aquestes tres coses– d'aquesta mena de tràfic. El tràfic d'éssers humans comporta violacions dels drets humans i afebleix l'Estat de Dret. Entre les causes principals d'aquest fenomen hi ha la desigualtat i la discriminació, les privacions econòmiques i la marginalització dels grups vulnerables de la societat. Aquest delictes està estretament relacionat amb la migració regular i irregular de mà d'obra. Combatre el tràfic de persones és una part integral de l'aplicació de la llei i de la lluita contra el crim. Dins del concepte de seguretat integral, el tràfic d'éssers humans inclou les tres dimensions de l'OSCE, la polític-militar, l'econòmica i la humana, i per aquesta raó requereix una aproximació decidida i multifacètica.

L'OSCE té una capacitat institucional ben desenvolupada, i un historial d'eficàcia comprovada pel que fa a proporcionar assistència efectiva als estats participants en la implementació dels seus compromisos antitràfic d'éssers humans. Aquestes accions concretes inclouen l'establiment d'uns mecanismes de derivació nacionals efectius i inclús, la millora en la identificació de les víctimes i la garantia que se'ls proporciona ajut i protecció.

L'OSCE proporciona una assistència integral als seus estats participants amb la implementació del pla d'acció per combatre el tràfic (2003), que continua essent el document clau de l'OSCE en el tractament del tràfic humà en els tres escenaris regionals esbossats en aquest article: el sud-est d'Europa, la UE i l'antiga URSS. El pla d'acció conté recomanacions de llarg abast per als estats participants sobre quina és la millor manera i quins els millors mitjans per implementar els diversos compromisos antitràfic d'éssers humans, i esbossa també les tasques precises que han de dur a terme els organismes de l'OSCE per ajudar els estats participants en aquest esforç.

El Pla d'Acció fou adoptat per consens, la qual cosa significa que tots els estats participants de l'OSCE, inclosos els de la UE, el sud-est d'Europa i l'antiga URSS, van acceptar les seves recomanacions. També cal destacar que és impossible establir pautes comunes del tràfic d'éssers humans en aquestes tres àrees, a causa de la naturalesa canviant d'aquesta mena de tràfic, no només en cada regió en particular, sinó també en cada Estat individual. Per aquesta raó, abordem el tema subratllant els reptes als quals ha de fer front cadascuna de les regions.

El sud-est d'Europa

Els països de la regió del sud-est d'Europa són Albània, Bòsnia i Hercegovina, Bulgària, Croàcia, Macedònia, Moldàvia, Montenegro, Romania i Sèrbia, inclosa Kosovo.

Cap a final dels anys noranta, el problema del tràfic d'éssers humans –en particular amb el propòsit de l'explotació sexual– havia arribat a un punt crític després del conflicte dels Balcans. El col·lapse de l'Estat de Dret i la implicació de les empreses criminals organitzades en la compra i venda d'éssers humans van quedar sense resposta i aquestes empreses operaven amb impunitat. En general es pot dir que quan les institucions i les estructures governamentals són febles, el crim organitzat intervé per omplir-ne el buit.

El sud-est europeu és un dels eixos regionals centrals del tràfic d'éssers humans, però, com a part dels seus esforços per combatre aquesta mena de tràfic, tots els països de la regió han adoptat plans d'acció que tenen en el seu punt de mira aquest crim horrible.

Segons el *Segon Informe Anual* de l'Organització Internacional per a les Migracions (OIM) sobre les víctimes del tràfic humà a la regió del sud-est d'Europa (2005), Albània, Romania, Moldàvia, Bulgària i Kosovo van ser identificats com a països d'origen del tràfic de persones. Al voltant del 90% de les víctimes que van rebre assistència entre el 2000 i el 2004 eren d'aquests països. L'informe destaca que, entre el 2003 i el 2004, també hi va haver persones que van ser objecte de tràfic des de països tradicionalment de trànsit i destinació, com Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, Macedònia, Montenegro i Sèrbia. L'informe *Tràfic de persones: pautes globals* elaborat el 2005 per l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte (UNODC), es refereix a la regió del sud-est d'Europa com una subregió d'origen del tràfic humà. Entre els països amb uns nivells d'origen *molt alts* d'aquesta mena de tràfic, l'informe cita també Albània, Bulgària i Romania, però considera Moldàvia com un país amb un nivell d'origen *alt* i un nivell de trànsit *molt alt*. La pressió actual sobre la migració procedent de Moldàvia s'entén fàcilment si tenim en compte que durant els quatre primers mesos del present any s'han produït més de 530.000 sol·licituds de visat a Romania, segons les autoritats.

En aquest punt convé fer una sèrie de precisions sobre les xifres citades en aquests informes. De manera semblant al que fan altres informes, el *Segon Informe* de l'OIM recalca el fet que els valors citats es refereixen exclusivament a les víctimes que han rebut ajuda. S'estima que el nombre total de víctimes del tràfic de persones a la regió del sud-est d'Europa és molt més gran que el nombre de víctimes que reben ajut. Dit d'una altra manera, és important observar que es creu que el nombre real de casos de tràfic humà és deu vegades superior al nombre de casos consignats en els informes.

L'informe de la UNODC subratlla que en alguns països hi ha casos de tràfic en el mercat laboral que són consignats com a exemples de migració il·legal, i això quan són consignats. Això implica que en els resultats apareix un percentatge més alt de víctimes d'explotació sexual, ja que sovint les víctimes del tràfic de persones que són explotades amb propòsits laborals no són consignades. Així mateix, a un nivell institucional, el nombre oficial de víctimes depèn de la qualitat i de la disponibilitat d'estructures nacionals per a la

identificació, derivació, assistència i repatriació de les víctimes. De manera semblant al que passa amb altres tipus de delictes, disposem de més dades dels països desenvolupats que de les nacions en desenvolupament. Les organitzacions que se centren en Amèrica del Nord i Europa constitueixen el 40% de les institucions que són la font de la majoria de les bases de dades. A més a més, les rutes usades pels traficants varien molt amb l'adopció de cada nova contraestratègia, de manera que el crim organitzat sempre sembla anar un pas per endavant.

Actualment no podem afirmar que ens n'haguem sortit a l'hora d'establir el nombre real de víctimes del tràfic de persones en cap regió del món. Les organitzacions internacionals i altres actors es basen exclusivament en les estimacions. Amb la finalitat de contribuir a fer front a aquest problema, el maig del 2007 l'OSCE va organitzar una conferència a Viena que va reunir els principals responsables encarregats de recollir aquesta mena d'informació en els seus països respectius. La conferència va ser la primera de la seva classe en abordar el problema d'identificar l'abast del tràfic d'éssers humans. Va examinar les tasques de recollida i anàlisi de la informació, el paper dels mecanismes d'elaboració dels informes, com també els reptes a escala nacional que comporta el tràfic d'éssers humans. En les meves observacions inicials, vaig recalcar que “cal que els països converteixin els compromisos contrets fa deu anys en accions concretes, i que estableixin mecanismes informatius que els permetin identificar l'abast del tràfic d'éssers humans a l'interior de les seves fronteres”. El secretari general de l'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, també va destacar que cap de les organitzacions internacionals implicades podia afirmar que disposés de dades exhaustives i acurades sobre el tràfic de persones. “Els mateixos països poden aportar encara menys coses pel que fa a l'elaboració d'un retrat de conjunt de l'extensió del delicte a l'interior de les seves fronteres. El tràfic d'éssers humans pot destruir les nostres societats des de dins”, va dir.

“Cal que els països converteixin els compromisos contrets fa deu anys en accions concretes, i que estableixin mecanismes informatius que els permetin identificar l'abast del tràfic d'éssers humans a l'interior de les seves fronteres”

El combat contra el tràfic d'éssers humans al sud-est d'Europa

El factor més significatiu al sud-est d'Europa és que la implementació de contramesures necessita accelerar-se en molts dels països. La implicació activa de les organitzacions internacionals comporta el risc de provocar la desviació de la responsabilitat governamental, en particular si tenim en compte que alguns països tenen una feble cooperació amb les ONG. Altres qüestions que s'han identificat són el nombre limitat de recursos assignats i la coordinació insuficient entre totes les parts governamentals interessades. Quan es parla de protecció, l'assistència a les víctimes ha d'incloure alguna cosa més que les simples cures d'emergència.

Un primer pas cap a la protecció de les víctimes és garantir-los permisos de residència temporals. Hi ha proves clares que la legalització de l'estatus de persona objecte de tràfic anima les víctimes a cooperar amb les autoritats que investiguen aquests fets i/o a testificar. En canvi, la repatriació immediata de les víctimes redueix les probabilitats d'obtenir la informació necessària per poder perseguir judicialment el crim organitzat. Un permís de residència temporal contribueix a donar una millor assistència a les víctimes, que, altrament, no s'atreveixen a demanar ajuda en un centre de refugiats o a la policia, per por de ser deportades. També contribueix a preparar unes mesures de reintegració millors i a prevenir la repetició del tràfic de les víctimes, que sovint són localitzades de nou i amenaçades pels traficants.

Malauradament, el tràfic d'éssers humans és considerat sovint més com un tema de migració il·legal que no pas com una violació greu dels drets humans. La persecució judicial dels traficants continua essent la baula més feble de la cadena: només una petita fracció dels detinguts per la policia arriben a ser efectivament jutjats i processats. I fins i tot quan els traficants són trobats culpables, reben condemnes de presó generalment molt més baixes del mínim de set anys establert per la llei. Una millor capacitació dels organismes encarregats de fer complir la llei, i una aplicació més efectiva del sistema de protecció dels testimonis reforçarien l'èxit en la persecució judicial dels criminals més perillosos.

La Unió Europea

A la UE, el tràfic d'éssers humans ha estat al centre de l'agenda política en el camp de la justícia i dels assumptes interiors des del 1996, any en què la Comissió va llançar la seva primera Comunicació¹ sobre el tema. Des d'aleshores, un seguit d'iniciatives polítiques, actes legislatius i plans de finançament han abordat la qüestió, entre d'altres la declaració ministerial de l'Haia de 1997 relativa a les directrius europees sobre les mesures efectives per a la prevenció i el combat contra el tràfic de dones amb propòsits d'explotació sexual².

Les decisions de la UE en el camp de la legislació contra el tràfic de persones han tendit a aproximar les lleis penals dels Estats Membres³, a permetre la residència temporal de les víctimes del tràfic que cooperin amb les autoritats⁴, i a combatre l'explotació sexual dels nens i la pornografia infantil⁵.

La majoria dels Estats Membres de la UE ja han aprovat legislació penal que compleix els requisits de la decisió marc del 19 de juliol de 2002. A part d'això, diversos Estats Membres (el darrer signatari ha estat Irlanda) han signat la Convenció de 2005 del Consell d'Europa sobre l'acció contra el tràfic d'éssers humans. Aquests són els instruments que contribueixen a combatre el tràfic i eleven el nivell dels criteris d'assistència i de les mesures de protecció de les víctimes, que no es limiten només a les víctimes que cooperen, sinó que també estipulen la presa de decisions rellevants basant-se en *raons humanitàries*.

No obstant això, tot i que ja estan en marxa un seguit de declaracions polítiques i d'instruments legalment vinculants, sovint no són prou efectius o encara no han estat plenament implementats. Això requereix que els compromisos polítics contrets els darrers anys es converteixin en accions. A més a més, calen un seguit de mesures addicionals. Al mateix temps, el context en què s'haurien d'emprendre futures accions en l'àmbit de la UE presenta una sèrie de perspectives interessants.

Qüestions recents relatives a l'ampliació de la UE

El procés d'ampliació de la UE ha estat seguit amb atenció pel que fa al tràfic d'éssers humans. El 2003 la Interpol ja advertia que amb l'ampliació de la UE hi hauria un increment del tràfic de persones .

El maig de 2004, la primera onada de l'ampliació va comportar l'entrada a la UE de deu països del centre i de l'est d'Europa. El 2007 s'hi van afegir dos països més. Però fins i tot avui el caràcter incomplet de les xifres sobre l'origen de les víctimes no confirma (encara) un increment a causa dels nous Estats Membres de la UE. Al contrari, els darrers informes de la UE⁶ sobre l'adscripció dels nous membres semblen positius. Els informes destaquen que la coalició contra el crim organitzat i el terrorisme és ara més forta i, en conseqüència, cal esperar una eficiència més gran en la lluita contra el tràfic d'éssers humans.

Això no obstant, tots els països de la UE estan afectats pel tràfic d'éssers humans. Alguns dels nous Estats Membres es veuen afectats com a països de destinació, trànsit o, en una mesura considerable, com a països d'origen. En anys recents, la sensibilitat de la UE envers aquest problema i el seu compromís a prendre mesures contra el tràfic de persones han canviat a causa de l'impacte específic que el tràfic d'éssers humans ha tingut sobre els nous Estats Membres.

Els efectes de la globalització i la desregulació creixent de la força de treball tenen un fort impacte en la vulnerabilitat dels treballadors emigrants no qualificats. Molts sectors prèviament for-

malitzats, com el de la construcció, l'agricultura o el transport, s'estan tornant cada cop menys formalitzats. Determinats sectors s'estan tornant informals mitjançant l'ús de contractistes o sub-contractistes, i el seu nivell de protecció està decreixent. En tots aquests escenaris, l'organització dels treballadors i la imposició del compliment dels criteris laborals esdevenen cada cop més difícils. Quan la mà d'obra és barata, prescindible i explotable, els treballadors són més vulnerables a esdevenir objectes de tràfic.

Hi ha proves clares que la legalització de l'estatus de persona objecte de tràfic anima les víctimes a cooperar amb les autoritats que investiguen aquests fets i/o a testificar

Franco Frattini, vicepresident de la Comissió Europea i responsable de l'Àrea de Llibertat, Seguretat i Justícia va declarar el maig de 2007 que a la UE “molt sovint observem l'existència de condicions laborals similars a l'esclavitud. Els treballadors són explotats, estan infrapagats i no tenen accés als drets socials, a l'educació, etc. Viuen en condicions molt pobres i desesperades en el territori de la UE. Ja no podem tolerar més temps aquesta situació. (...) Hi ha un nivell massa baix de control. Només el 2,8% de les empreses europees són controlades cada any. I això significa que en la pràctica no hi ha cap mena de control”⁷. Al mateix temps, és evident que la UE necessita una important injecció de migració en les properes dècades. La demografia demostra que els nous Estats Membres, a causa de la pobra estructura de les seves poblacions, no en poden ser una font duradora. Per tant, la solució d'obrir la UE a la migració sembla inqüestionable.

L'antiga URSS

Han passat 16 anys des del col·lapse de la Unió Soviètica. Tanmateix, existeixen molt poques probabilitats de poder descriure cap patró pel que fa a l'antiga URSS, a causa de la situació fluctuant pel que fa al tràfic de persones i altres delictes relacionats, la intensitat de les respostes contra el tràfic, les diferències en la velocitat amb què es desenvolupen les polítiques antitràfic a les noves repúbliques independents, i al nivell relativament baix de sofisticació en les formes com s'aborda aquesta mena de delictes.

L'antiga entitat estatal està actualment dividida entre els països de la regió del Bàltic de la UE (Letònia, Lituània i Estònia), Europa de l'Est (Moldàvia, Bielarús i Ucraïna), el Caucas del Sud (Geòrgia, Armènia i Azerbaidjan) i l'Àsia Central (Kazakhstan, Kirguizistan, Tadjikistan, Turkmenistan i Uzbekistan). La Federació Russa, la més gran entre el països de la Comunitat d'Estats Independents (CEI) pel que fa a població i a superfície, tampoc no pot considerar-se com una regió que s'ajusti a un patró únic, ja que el país té una part europea, els Urals, la Sibèria i l'Extrem Orient, i tots aquests territoris tenen les seves pròpies peculiaritats. Cadascuna de les regions de la CEI té les seves rutes particulars de destinació per a les víctimes del tràfic de persones, ciutats de destinació dins del país, aspectes específics del tràfic intern, etc.

Els nous grups subregionals de països no poden ser considerats *purament* com a països d'origen, destinació o trànsit. La majoria combinen aquests tres elements, però en alguns hi predominen les dades sobre origen i trànsit (Bielarús, Moldàvia, Ucraïna). Els experts creuen que la Federació Russa s'ha tornat molt més un país de destinació per a les víctimes del tràfic d'éssers humans pel que fa a l'explotació laboral que no pas un país d'origen, però cap dels països ha desenvolupat unes bases de dades fiables que puguin confirmar o denegar aquestes suposicions.

El tràfic intern des de les àrees més remotes a les grans ciutats (per satisfer la demanda substancial de mà d'obra barata i socialment desprotegida, i d'explotació sexual) és, segons sembla, en fase ascendent, si bé aquesta forma de tràfic rarament és identificada i reconeguda com a tal.

El tràfic de nens s'ha convertit en una de les qüestions més apressants, i la pornografia infantil també, amb un dèficit evident en els mecanismes d'intercepció i una manca igualment evident de les institucions de suport adequades, els recursos i les estratègies per poder fer front a la vulnerabilitat dels nens.

La immensa majoria de països de la CEI i de les Repúbliques Bàltiques han desenvolupat les seves respostes antitràfic d'acord amb els requeriments del Protocol de Palerm⁸, i han criminalitzat el tràfic de persones i adoptat legislacions específiques pel que fa a aquesta qüestió. Ucraïna va esdevenir, el 1998, el primer Estat que va incloure el tràfic de persones en el seu Codi Penal. Actualment, la majoria de països tenen plans d'acció nacionals o programes i estructures de coordinació. Per poder avaluar la seva eficiència, creiem que cal establir un mecanisme de supervisió nacional que proporcioni les bases per poder analitzar d'una manera millor i més sistemàtica les noves pautes i tendències.

Els mecanismes nacionals de derivació⁹ donen suport a la identificació apropiada i l'assistència adequada a les víctimes del tràfic de persones. Significa una associació institucionalitzada entre l'aplicació de la llei i la societat civil, que ha estat reconeguda com a eficient. Malauradament, les ONG no disposen d'un finançament estatal, tot i ser els proveïdors principals de serveis a les víctimes del tràfic. La manca de

recursos, el baix nivell de conscienciació dels organismes encarregats de fer complir la llei i de la judicatura en les àrees més remotes, l'alta vulnerabilitat de la població i els enormes fluxos migratoris són alguns dels obstacles que s'oposen a l'aplicació dels instruments existents.

La incapacitat de distingir el tràfic d'éssers humans del contraban de treballadors emigrants porta a tota una cadena d'errors en la resolució dels casos criminals i en el tractament de les víctimes (que són percebudes com a *emigrants il·legals*, detingudes i sumàriament deportades), i a la impunitat de les xarxes criminals. Tot plegat significa un fracàs general en la prossecució d'una aproximació global i basada en els drets humans del combat contra el tràfic d'éssers humans.

El programa de cooperació de la CEI

Els països de la CEI han romàs massa irregulars pel que fa a la coordinació interna i a la consecució d'una cooperació eficient entre ells mateixos. No obstant això, hi ha exemples d'una cooperació positiva amb la Interpol i amb moltes repúbliques de la CEI, la UE i altres regions. Al mateix temps, la manca de consistència en la legislació nacional constitueix un repte per a la cooperació entre els organismes encarregats de fer complir la llei fins i tot dins d'una mateixa subregió.

Un intent de superar aquestes irregularitats es va fer en l'àmbit dels caps d'Estat de la CEI que van signar el Programa de cooperació de la CEI per combatre el tràfic d'éssers humans, en la Cimera de la CEI celebrada a Minsk el 2006. Aquest programa és el primer document global en el seu àmbit, i preveu l'harmonització de la legislació nacional, la millora de la cooperació entre i a l'interior dels països de la CEI, garanties per part de l'Estat per a la protecció de les víctimes del tràfic de persones, etc. La seva implementació constitueix igualment un repte, ja que requereix una forta voluntat política i un compromís total per part de les institucions estatals rellevants, així com un finançament estatal dels programes contra el tràfic d'éssers humans. ●

Notes

- 1 COM (96) 567 final.
- 2 Conferència ministerial sota la presidència de la UE, l'Haia, 24-26 d'abril de 1997.
- 3 Decisió marc del 19 de juliol de 2002.
- 4 Directriu del 29 d'abril de 2004.
- 5 Decisió marc del 22 de desembre de 2003.
- 6 ec.europa.eu/enlargement/5th_enlargement/index_en.htm#facts_figures
- 7 Declaracions fetes en roda de premsa. Brusel·les, 16 de maig de 2007.
- 8 Protocol per prevenir, reprimir i sancionar el tràfic de persones, especialment dones i nens, que complementa la Convenció de les Nacions Unides contra la delinqüència organitzada transnacional.
- 9 Nota de l'ed.: Els mecanismes nacionals de derivació (MND) constitueixen un conjunt de mesures pràctiques, aplicables pels estats membres, per lluitar contra el tràfic de persones i donar suport a les seves víctimes.

