

---

# LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN EL ÁMBITO MIGRATORIO: LA LUCHA CONTRA LAS MAFIAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO

CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO\*

---

## RESUMEN

*Hasta la década de los 90 el crimen organizado, como fenómeno que afecta a una sociedad internacional globalizada, no adquiere cuerpo. La prevención y la represión, como principales instrumentos que se están aplicando en la actualidad, ofrecen un panorama deficitario en la lucha contra el crimen organizado. Estas insuficiencias demandan una mejor ejecución de políticas de desarrollo y cooperación con una dimensión multilateral, enfrentándose desde su base a las causas que lo propician.*

## ABSTRACT

*It will not be until the decade of 1990 when the organized crime takes shape as a phenomenon that affects the globalized international society. Prevention and repression, as the main instruments that are currently put into practice, show a deficit in the fight against the organized crime. These insufficiencies demand a better execution of development and cooperation policies with a multilateral dimension, facing from his base the causes that propitiate it.*

## RÉSUMÉ

*Jusqu'aux années 90 le crime organisé, comme phénomène qui touche une société internationale mondialisée, prend corps. La prévention et la répression, comme principaux instruments qui s'appliquent*

---

\* Profesora Titular Interina de Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Subdirectora del Master en Relaciones Internacionales y Comunicación.

*à l'heure actuelle, sont insuffisants pour mener à bien la lutte contre le crime organisé. Ces limitations exigent une meilleure exécution des politiques multilatérales de développement et de coopération, en combattant les causes qui le favorisent dès leur origine.*

## Introducción

Desde el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, las amenazas a la seguridad europea se han convertido en uno de los ejes fundamentales de discusión, entendidas éstas, entre otras, como “el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la descomposición de Estados que vienen a ser sustituidos por la delincuencia organizada”<sup>1</sup>, tal y como ha puesto de manifiesto el informe Solana, donde se formula una *Estrategia de Seguridad para Europa*<sup>2</sup>.

No podemos desvincular el fenómeno migratorio del crimen organizado, teniendo en cuenta que hoy por hoy la inmigración ilegal y la trata de seres humanos para la explotación sexual y/o laboral son un negocio muy lucrativo para las mafias y el crimen internacional. La inmigración ilegal alimenta a la criminalidad organizada que no tiene escrúpulos en traficar con personas como lo hace con drogas o armas. Es por ello por lo que uno de los objetivos de la Unión Europea en este ámbito ha sido fomentar la estabilidad y la paz en los países en desarrollo<sup>3</sup>, porque la inestabilidad y la inseguridad no sólo son un gran obstáculo para el avance de esos Estados con estructuras económicas pobres, sino también causas principales de los flujos migratorios, de los que se aprovechan los delincuentes para su beneficio en un flagrante atentado contra los derechos fundamentales de los emigrantes y en especial de aquéllos que se encuentran en una situación de mayor riesgo, por su doble, o incluso, triple condición de mujer, menor de edad y, además, migrante.

La cooperación política de los países receptores de inmigración o de tránsito se hace necesaria si se quiere acabar con las redes clandestinas y el uso que hacen de las personas menos favorecidas. La prevención, pero también la represión, deben ser los instrumentos de los se valgan los países desarrollados para combatir con efectividad a estas mafias.

---

1. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “El fundamento de la dimensión exterior del modelo europeo: democracia y derechos humanos”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 18, primavera/ verano 2006, pp. 51-68.

2. Esta Estrategia fue aprobada en el Consejo de Bruselas de diciembre de 2003. “Una Europa segura en un mundo mejor”. Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en <http://ue.eu.int>

3. SOBRINO, José Manuel: “Seguridad y subdesarrollo en la política de la Unión Europea de Cooperación para el Desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 18, primavera/verano 2006, pp. 51-68.

La prevención debe centrarse no sólo en campañas de opinión pública en los países migrantes con las que se podría reducir la vulnerabilidad de aquéllos que están dispuestos a ponerse en manos de las redes de inmigración, sino en la cooperación policial y judicial, la cooperación en el acceso a la información y la cooperación para el desarrollo, siendo esta última esencial para eliminar desde la raíz las causas, principalmente económicas, que obligan a los seres humanos a emigrar.

## **La inmigración ilegal y el crimen organizado**

La inmigración ilegal es un desafío mundial, es un problema propio de la globalización y como tal debe tener una respuesta globalizada. El fenómeno de la inmigración ilegal tiene su origen hacia mediados de los 70, principios de los años 80, fecha en la que los países desarrollados comienzan a dificultar la entrada legal de inmigrantes. La Comunidad Europea inicia políticas de control con la creación del espacio Schengen a través de la concesión de visados, la firma de acuerdos de readmisión, la restricción en la concesión del asilo y la creación alrededor de la Europa Occidental de un cinturón de seguridad, constituido por sus vecinos del Este que serían los responsables de quienes pasando por su territorio soliciten asilo en un país comunitario. Con esto se pone en práctica lo acordado en el Consejo de Dublín sobre la noción “terceros países seguros”<sup>4</sup>, medidas que se endurecen a partir de los 90. Esta situación, unida a la eliminación de las restricciones para emigrar que imponían las antiguas repúblicas socialistas, provocó un incremento de la inmigración ilegal y la necesidad de acudir a las mafias como único instrumento para alcanzar con éxito una vida mejor, escapando de la pobreza, del desempleo, del hambre o la opresión, a pesar de que ello implicara un riesgo para la propia vida o la esclavitud laboral y/o sexual, en el caso de la mujeres, para saldar la deuda contraída con estas redes de tráfico de personas.

No podemos decir, sin embargo, que estas medidas de control implementadas por los países desarrollados hayan logrado el efecto deseado: la reducción del número de inmigrantes. La respuesta a estos controles ha sido la proliferación de redes transnacionales de tráfico de seres humanos y una modificación de las rutas tradicionales por otras menos seguras pero con más probabilidades de éxito.

---

4. NAÍR, Sami: “La emigración del futuro” en *WebIslam*, nº 125, de 22 de mayo de 2001, en página web: [www.webislam.com/numeros/2001/05\\_01/Articulos%2005\\_01/Emigraci%C3%B3n\\_futuro.htm](http://www.webislam.com/numeros/2001/05_01/Articulos%2005_01/Emigraci%C3%B3n_futuro.htm), consultada el 30 de octubre de 2006.

El crimen organizado no es un fenómeno nuevo, sin embargo, no es considerado a nivel transnacional hasta principios de los 90, cuando la Comisión Antimafia del Parlamento italiano advertía que “las organizaciones Criminales Internacionales han llegado a acuerdos y tratos para dividirse las zonas geográficas, desarrollar nuevas estrategias de mercado, elaborar formas de asistencia mutua y solventar conflictos, todo ello a escala planetaria”<sup>5</sup>. Estas consideraciones que por aquel entonces hacía la Comisión Antimafia revelan, sin embargo, la magnitud que empezaba a cobrar la criminalidad internacional.

En efecto, los grupos delictivos materializan acuerdos tácitos con otros grupos criminales de otros países para hacer prevalecer sus intereses frente al Estado. En estos momentos, la criminalidad organizada está profesionalizándose a través del reclutamiento de expertos como abogados, procuradores o incluso formando mejor a sus propios miembros. También empiezan a realizar servicios de “consultoría”, aconsejando a otros grupos delictivos sobre la mejor forma de delinquir y por la que obtienen cuantiosos beneficios. Las organizaciones criminales tienen una gran capacidad de adaptación al entorno donde desarrollan sus acciones delictivas, utilizan en su provecho las vulnerabilidades de cada país, además de beneficiarse de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones. La porosidad de las fronteras es aprovechada por la delincuencia organizada para instalarse en otros países y ampliar sus actividades, principalmente al tráfico de seres humanos, entre los que destacan las mafias chinas, las latinoamericanas y las de los países del Este<sup>6</sup>.

En este sentido, Naciones Unidas, consciente del gran problema que supone el crimen organizado y su cada vez mayor implicación en el tráfico de seres humanos (entre 800 y 900 mil personas caen cada año en las redes del tráfico ilegal)<sup>7</sup>, aprobó la *Convención contra el Crimen Organizado Transnacional* donde se define el crimen organizado como un grupo estructurado de tres o más personas que con una continuidad en el tiempo y actuando de acuerdo tienen el objetivo de cometer uno o más delitos para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o cualquier otro de orden material<sup>8</sup>. Convención que se completa con el *Protocolo para prevenir, suprimir y castigar*

---

5. RUEDA MENÉNDEZ, Juan: *La delincuencia organizada transnacional*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad e Interior.

6. ANGUITA OLMEDO, Concepción y CAMPOS ZABALA, María Victoria: *Amenazas para la seguridad europea*. Comunicación presentada en el VIII Congreso Internacional de Cultura Europea, Universidad de Navarra, octubre de 2005. Pendiente de publicar.

7. Departamento de Estado de Estados Unidos: *Trafficking in Persons Report 2003*, Washington, 2003.

8. El Protocolo de la Convención fue aprobado en Palermo, Italia, en diciembre de 2000.

*el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños*<sup>9</sup>, que en su artículo 3 define el tráfico de seres humanos como “el reclutamiento, transporte, traslado, escondite o recepción de personas por medio de amenazas o uso de la fuerza u otras formas de coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o dando o recibiendo pagos o beneficios para conseguir el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra con propósitos de explotación. Ésta debe incluir al menos la explotación de la prostitución, de otra u otras formas de explotación sexual, trabajos forzados o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbres o la extracción de órganos”<sup>10</sup>.

Para que una actividad delictiva se considere crimen transnacional debe cumplir las siguientes condiciones: a) que sea cometido en más de un Estado, b) que sea cometido sólo en un Estado pero que una parte sustancial de la preparación, planificación, dirección o control tenga lugar en otro Estado, c) que sea cometido en un solo Estado pero en el que esté involucrado un grupo organizado criminal que desarrolle sus actividades criminales en más de un Estado o d) que sea cometido en un Estado, pero que tenga efectos sustanciales en otro Estado.

Dicho esto, no es de extrañar que el crimen organizado esté relacionado con el tráfico de mujeres y niños, teniendo en cuenta que es el segundo negocio criminal más lucrativo después del narcotráfico<sup>11</sup>. Este negocio tiene unos beneficios anuales de entre 7 y 10 mil millones de dólares<sup>12</sup>, siendo el riesgo de detención muy limitado ya que utilizan una combinación de mecanismos de coerción para evitar ser delatados por sus víctimas, entre los que podemos destacar la limitación de movimientos, la retirada del pasaporte y todo el dinero para evitar su huida, amenazas de ser entregadas a las autoridades locales, malos tratos, violaciones y amenazas de muerte a ellas y a los familiares que aún permanecen en los países de partida. A veces, si quieren recuperar sus documentos se los revenden a precios desorbitados con lo que aumenta la deuda y, por lo tanto, la servidumbre se hace necesaria para sobrevivir. Casi siempre este delito está íntimamente relacionado con el tráfico de drogas y el

9. Pueden consultarse los textos de la Convención y los Protocolos en <http://www.odccp.org/palermo/convmain.html>

10. Traducción de la autora. “The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation includes, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”. Este protocolo entró en vigor en el año 2003 y lo han ratificado 97 países, el 50%.

11. COSIDÓ, Ignacio: “Crimen Organizado”, publicado en *La Razón*, 27 de junio de 2006.

12. UNICEF (Reino Unido): *End Child Exploitation: Stop de Traffic*, London, 2003, p. 11.

blanqueo de dinero. Por todo ello, no es de extrañar que en una encuesta sobre qué temen los ciudadanos de la Unión Europea, la delincuencia organizada se situara como la segunda gran preocupación<sup>13</sup>.

Existen claras diferencias entre los inmigrantes ilegales que utilizan las mafias para entrar en los países elegidos y aquellos otros que son captados con el engaño, principalmente mujeres y niños, y cuyo destino será la prostitución o la explotación laboral. En el caso de los primeros, los flujos migratorios están muy bien definidos. Los países de destino suelen ser países desarrollados, occidentales, principalmente Estados Unidos y Europa. Es una emigración Sur-Norte. Estos inmigrantes utilizan al crimen organizado como vía para alcanzar el país elegido, comprometiéndose a pagar un precio, casi siempre muy elevado. En el caso de que la deuda no haya podido ser satisfecha en su totalidad antes de la partida, los inmigrantes son explotados laboralmente hasta lograr el pago de la deuda que se va incrementando con los intereses. Sin embargo, una vez saldada ésta, los inmigrantes dejan de tener cualquier tipo de relación con los delincuentes que les ayudaron a entrar en el país.

A diferencia de la migración con un objetivo meramente económico-laboral en la que los flujos migratorios tienden a ser, como ya se ha dicho, de Sur a Norte, la trata de mujeres y niños para la explotación sexual no sigue el patrón mencionado. En este caso, los flujos migratorios son, en su mayoría, Sur-Sur, a pesar de que en estos momentos Europa está recibiendo mujeres procedentes del Este cuyo único fin es la explotación sexual<sup>14</sup>. En estos casos, las mujeres y los niños son engañados con ofertas de matrimonio, empleo, educación..., en definitiva, con una vida mejor. Sin embargo, una vez en los países de destino, en el caso de los menores, los niños son vendidos para su explotación, por ejemplo, en canteras, como jockeys de camellos para peligrosas carreras<sup>15</sup> o como soldados, y las niñas y las mujeres son obligadas a prostituirse<sup>16</sup>.

Los traficantes ejercen su control mediante la creación de situaciones de dependencia y endeudamiento. Una vez en los países de destino, frustradas sus expectativas, y ante la obligación de tener que pagar los servicios de los criminales, las mujeres se prostituyen para saldar la deuda contraída. En la

---

13. Eurobarómetro. Sondeo nº 58.1, oct.-nov. 2002.

14. Según Cosidó, "España es con diferencia el país que tiene un mayor número de prostitutas por habitante. Con la mitad de habitantes que Alemania, nuestro país tiene igual número de prostitutas, hasta 300.000 según algunos estudios. Más del 90% de estas prostitutas son extranjeras y muchas de ellas se encuentran en un régimen de semiesclavitud de la que es muy difícil escapar". Véase COSIDÓ, I.: Op. cit.

15. En los países del Golfo Pérsico son muy demandados los niños con bajo peso y pequeña estatura.

16. Departamento de Estado de Estados Unidos: *Trafficking in Persons Report. June 2005*, Washington, 2005.

mayoría de los casos no reciben ni siquiera una pequeña parte del dinero que dejan los clientes. De esta forma, y para atender sus necesidades básicas de comida o vestimenta, piden dinero a sus captores, aumentando la deuda y por lo tanto la dependencia.

Sólo como un apunte más, entre 800 y 900 mil personas son traficadas cada año. El 80% de las víctimas son mujeres y el 50% son niños.

## La inmigración ilegal y su impacto en el desarrollo

Como ya hemos dicho, el tráfico de personas es un negocio que genera y mueve mucho dinero. De él no sólo se benefician las propias organizaciones delictivas, sino los países que emplean a las personas traficadas y en especial aquellos en los que se explotan sexualmente. Podemos decir que la industria del entretenimiento con mujeres y niñas traficadas y abusadas supone un porcentaje considerable en el Producto Interior Bruto de los países de destino. Por ejemplo, en la década de los 90, para algunos países este negocio significó hasta el 2% del PIB<sup>17</sup>.

Hasta estos momentos hemos hecho referencia al crimen organizado como un entramado que se aprovecha de la inmigración ilegal y, en especial, de la trata sexual, sin embargo, en todo este negocio no podemos olvidar el factor de la demanda que por ser el menos visible es también el gran olvidado<sup>18</sup>. “Cuando no se analiza la demanda o se la menciona escasamente, resulta fácil olvidar que en la industria del sexo no se trafica con seres humanos para satisfacer la demanda de los traficantes sino la de los compradores, que son hombres en su mayoría. La insaciable demanda de mujeres y criaturas en establecimientos de masajes, espectáculos de strip-tease, servicios de acompañamiento, burdeles, pornografía y prostitución callejera es lo que determina que el comercio sexual sea tan lucrativo”<sup>19</sup>.

17. Consejo de Europa 2005b. *Council of Europe Convention against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*. Council of Europe Treaty Series, nº 197. Varsovia. Sitio web: [www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf).

18. O'CONNOR, Mónica and HEALY, Grainne: *The links between Prostitution and Sex trafficking. A Briefing Handbook*. Informe preparado para el Joint Project Coordinated by the Coalition Against Trafficking in Women (CATW) and the European Women's Lobby (EWL) on Promoting Preventative Measures to Combat in Human Beings for Sexual Exploitation: A Swedish and United States Governmental and Non Governmental Organisation Partnership. 2006, pp. 10-12.

19. PHINNEY, Alison: *El tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas. Una introducción al tráfico en las Américas*. Informe redactado para la Comisión Interamericana de Mujeres (Organización de los Estados Americanos, OEA) y el Programa de Mujeres, Salud y Desarrollo (Organización Panamericana de la Salud, OPS).

En la actualidad, y en algunos países occidentales, son las agencias de viaje las que ofrecen un nuevo tipo de turismo: el turismo del sexo. Junto a la demanda, la oferta contribuye a la proliferación de las mafias que se aprovechan de las vulnerabilidades de las mujeres y niñas que en situaciones límite acaban en manos de los delincuentes y, por ende, ejerciendo la prostitución. Junto a la demanda y a la oferta, encontramos también la impunidad con la que la criminalidad organizada trabaja. “Las leyes nacionales e internacionales brillan por su ausencia o son insuficientes; donde hay leyes, las pautas de las sentencias no brindan disuasivos. Contribuye considerablemente a la impunidad real y supuesta la corrupción de los funcionarios policiales y de inmigración que coluden, aceptan sobornos o “miran para otro lado”. Quizá los gobiernos no promueven directamente el tráfico, pero pueden mostrarse vacilantes para reprimirlo enérgicamente porque el comercio sexual es sumamente lucrativo y está vinculado con otros sectores, como el turismo”<sup>20</sup>.

### El triángulo del tráfico



Fuente: Phinney, Alison: *El tráfico de mujeres y niños...*, Op. cit.

No cabe duda de que a las consecuencias personales que se producen en los traficados hay que añadir consecuencias económicas y de salud tanto en los países de origen como en los de destino. Las mujeres y niños traficados se convierten en marginados no sólo por los efectos psicológicos casi incurables que se producen en las víctimas, traumas derivados de los maltratos

20. *Ibíd.*, p. 3.



psíquicos, físicos y sexuales, sino también por la estigmatización o el ostracismo al que se las somete, bien en los países de destino, una vez liberadas de su esclavitud, bien en sus países de origen cuando por fin vuelven a su comunidad en busca de refugio y son apartadas por los suyos. También, hechos como la violencia, el aislamiento o la traición pueden provocar efectos dañinos en la salud mental de las víctimas. Las difíciles condiciones de vida hacen que afloren sentimientos de desamparo y escasa autoestima, lo que en muchas ocasiones les lleva a pensar en el suicidio. El abuso de los estupefacientes es un recurso común en la industria del sexo. Las mujeres traficadas a menudo son obligadas a tomar drogas con el único objetivo de mantenerlas más dóciles.

Esta situación, junto con la imposibilidad que han tenido de acceder siquiera a una educación básica, las reubica en el ciclo de la pobreza y del subdesarrollo. Siendo jóvenes con edad de trabajar, su situación les impide entrar en el mercado laboral, convirtiéndose en una gran pérdida para la clase productiva como recurso humano. Con ello se desaprovecha su aportación a la sociedad, tan necesaria tanto para los países de origen como para los de destino<sup>21</sup>. A los efectos puramente económicos hay que sumarle otros no menos importantes. Las personas traficadas tienen muchas probabilidades de sufrir enfermedades contagiosas que transmiten sexualmente cuando son empleadas en la prostitución. Aproximadamente 42 millones de personas en todo el mundo han contraído el sida. De entre esos millones, muchas son mujeres y niños explotados sexualmente. Sólo como ejemplo, en Nepal un 20% de las mujeres prostitutas tienen el sida, mientras que en Camboya son un 28,8% y en Zambia el 31%.

Aún faltan estudios que demuestren los efectos a largo plazo que tiene el tráfico sexual sobre el desarrollo humano y la salud emocional de las mujeres traficadas. “Es evidente que la salud de las víctimas del tráfico se encuentra en peligro significativo, pero es difícil una intervención cuando se trata de una población tan oculta. Los proveedores de atención de salud y las ONG deben encontrar una forma de prestar asistencia a las sobrevivientes que han escapado o han sido liberadas y a las mujeres y niñas que aún siguen atrapadas en situaciones de explotación”<sup>22</sup>.

En general la inmigración incontrolada tiene un impacto negativo en los países en desarrollo y en particular en aquellos en los que ya existen profundos problemas de educación, analfabetismo en adultos, nutrición o mortalidad

21. CARBALLO DE LA RIVA, Marta (Coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*. Madrid, La Catarata-IUDC, 2006, p. 73.

22. PHINNEY, Alison: *El tráfico de mujeres y niños...* Op. cit.

infantil. Estos países no se pueden permitir la huida no sólo de sus recursos humanos menos preparados, sean mujeres u hombres, sino de aquellos otros profesionales con talento que acaban en los países desarrollados. Esta migración debería ser planificada con el fin de contribuir al sostenimiento del desarrollo en los países de los que emigran. Programas conjuntos de desarrollo entre los países de origen y destino de migración pueden servir para maximizar el impacto positivo de la migración en el desarrollo, limitando la reducción de la mano de obra trabajadora en los países de origen. Estos programas podrían alentar la migración de corta estancia, durante la que se ofrecería a los inmigrantes formación para favorecer el desarrollo una vez regresen a sus lugares de origen.

### **La lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilegal de seres humanos**

Tal y como se ha mencionado a lo largo del artículo, el problema de la migración es una de las consecuencias de la globalización y como tal debe obtener una respuesta globalizada. Hoy por hoy los flujos migratorios presentan un desafío al que no sólo debe responder la Unión Europea, sino todos los actores implicados, organizaciones internacionales, Estados, ONG... Se deben plantear políticas migratorias adecuadas a este fenómeno que ha alcanzado una dimensión estructural en una sociedad globalizada.

Desde la Cumbre de Tampere de octubre de 1999 se ha reforzado la cooperación policial y de justicia en un intento de armonizar los tipos de delitos y las sanciones penales como un primer pero importantísimo paso en la lucha común contra el crimen organizado. En los delitos de la trata sexual, las políticas que se implementen no deben ni pueden culpabilizar al inmigrante –especialmente a las mujeres y niños– que es la verdadera víctima. Sobre esto, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Justicia y Asuntos Internos llegó a un acuerdo político sobre el proyecto de decisión marco en la lucha contra el tráfico de seres humanos. Además de definir el concepto, los países de la UE establecieron una sentencia mínima común de ocho años contra cualquier persona convicta de delitos que incluyan el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento, intercambio o transferencia del control de inmigrantes. La decisión marco fue adoptada el 19 de julio y entró en vigor el 1 de agosto de 2002<sup>23</sup>.

---

23. EUROPOL: *Informe sobre criminalidad organizada en la UE 2002*. Versión no clasificada. La Haya, 3 de octubre 2002. Número de expediente: 2530-107 rev. 1.

La *Declaración de Bruselas* adoptada como documento oficial de la Unión Europea en 2003, tras la celebración conjunta de una Conferencia entre la Unión Europea y la Organización Internacional para las Migraciones, celebrada en septiembre de 2002, establece que es necesario adecuar fondos para la asistencia a las víctimas del tráfico, víctimas que en ningún caso deben ser criminalizadas o detenidas por su propia situación de personas traficadas. En esta declaración se concreta la posibilidad de conceder permisos de estancias cortas para permitir a las víctimas su recuperación e incluso la colaboración con las fuerzas de seguridad en la persecución de los criminales.

Esta Declaración de la Unión Europea está muy en sintonía con la *Ley de 2000 para la Protección de las Víctimas del Tráfico*, aprobada en Estados Unidos y en la que adopta el método combinado de prevención del tráfico, enjuiciamiento de los traficantes y protección y asistencia para las víctimas. Las sanciones y el enjuiciamiento por delitos relacionados con el tráfico humano son reforzados al amparo del código penal para los delitos de esclavitud y servidumbre. A las víctimas bajo custodia en los Estados Unidos que se prestan a colaborar con los fiscales, se les otorga la condición de víctimas de un delito y no de delincuentes, y se les asegura atención médica y otros servicios apropiados, instalaciones de detención adecuadas, acceso a información sobre sus derechos y protección. Si su integridad se encuentra en peligro o corren riesgo de ser recapturadas pueden solicitar una visa de clase T, que les permite permanecer legalmente en los Estados Unidos, en carácter de no inmigrantes, por espacio de tres años y les habilita para obtener empleo y prestaciones. Una vez cumplido este tiempo pueden solicitar la residencia permanente. La ley contiene disposiciones relativas a las sanciones aplicables a las naciones que se consideren insuficientemente activas en la prevención del tráfico<sup>24</sup>.

Estados Unidos y la Unión Europea están colaborando desde diciembre de 2001, fecha en la que se firmó el primer acuerdo Europol-Estados Unidos sobre intercambio de información. Esta colaboración se centra principalmente en el intercambio de información estratégica y técnica sobre qué acciones legales pueden ser útiles para suprimir delitos y sobre nuevos métodos utilizados en la comisión de delitos. En el agosto de 2002, Europol abrió su oficina en Washington desde donde trabaja con diferentes organismos de Estados Unidos en ciertas áreas prioritarias: el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, al tráfico de seres humanos (incluyendo la pornografía infantil), el blanqueo de dinero y la falsificación de moneda<sup>25</sup>.

24. *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza. Las mujeres y la inmigración ilegal*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006.

25. EUROPOL: *INFORME SOBRE CRIMINALIDAD...* Op. cit.

La lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilegal de seres humanos necesita sobre todo información o, mejor dicho, inteligencia (información más análisis)<sup>26</sup>. Es necesario localizar las rutas de inmigración y conocer a los grupos e identificar a sus miembros, siendo precisa la cooperación policial a nivel internacional. El establecimiento de bancos de información disponibles para todas las unidades policiales y el compartir experiencias en la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos se hace imprescindible. Todos, los países de origen, de tránsito y de destino, deben estar involucrados en esta tarea. Los países de origen deben poner el énfasis en la prevención para evitar que mujeres y menores caigan en la trampa de las falsas promesas. Para ello, es necesario iniciar campañas de información sobre las condiciones de los trabajos, los derechos y las obligaciones de los inmigrantes. Tanto los países de origen como de tránsito deben poner el énfasis en la vigilancia de sus fronteras. En la mayoría de los casos, las fronteras tienen escaso personal y además poco instruido para la detección del tráfico de seres humanos. La ayuda a las personas traficadas debe ser el objetivo de los países de destino. Su condición de víctimas no sólo obliga a darles una asistencia especial, sino que las convierte en un pilar fundamental para la lucha contra las redes organizadas, pues pueden proporcionar una información valiosísima sobre los miembros, las rutas y los métodos<sup>27</sup>.

No obstante, la lucha eficaz contra las mafias organizadas y el tráfico ilegal de seres humanos requiere, además, políticas que se dirijan principalmente a la raíz del problema. Como ya se ha dicho, las políticas deben ir encaminadas a favorecer el desarrollo en los países de origen. Actuar a nivel macroeconómico no ayudará a los países en vías de desarrollo si estas políticas no vienen acompañadas de actuaciones a nivel micro. Junto a medidas para fomentar la inversión, tanto nacional como extranjera, a través de la liberalización, la privatización y la reducción de las barreras comerciales, hay que implementar políticas que favorezcan la inversión en el capital humano, tal como la educación, la salud, el incremento de la democratización con instituciones nada corruptas y la institucionalización de leyes basadas en la igualdad y en la defensa de los derechos humanos.

## Consideraciones finales

Es necesario que entendamos que el fenómeno migratorio es un fenómeno muy complejo que desborda la dimensión económica en la que una parte de la población mundial pobre trata de alcanzar la riqueza de la que disfruta la

---

26. ANGUITA OLMEDO, C. y CAMPOS ZABALA, M. V.: *Amenazas para la seguridad europea*, Op. cit.

27. MUSACCHIO, Vincenzo: "Migration, Prostitution and Traffic in Women: An Overview" en *German Law Journal*, Vol. 05, nº 9, pp. 1015-1030.

otra parte de la población de los países ricos. Bien gestionado, el fenómeno migratorio se convierte en un factor de codesarrollo, económico y también cultural y político. No sólo se trata de regular los flujos, sino de dar respuestas a las causas que generan la migración: miseria, ausencia de libertad y derechos... “Es decir, actuar en y con los países que generan la inmigración. Eso exige una actuación que vincule inmigración y codesarrollo para gestionar la inmigración como una oportunidad para todas las partes implicadas”<sup>28</sup>.

Cada vez más, migración y seguridad aparecen vinculadas en las agendas políticas de los gobiernos occidentales. La inmigración irregular se empieza a entender como una amenaza a la seguridad internacional, toda vez que es un instrumento en manos de la criminalidad organizada para ir minando las propias estructuras del Estado. Como ya se ha señalado en este estudio, la solución a la delincuencia internacional debe pasar por políticas que acaben con la necesidad de emigrar. Políticas realistas y solidarias que permitan el desarrollo de los países menos favorecidos a través de “políticas macroeconómicas de ayuda, abriendo los mercados europeos a los productos del Sur y privilegiando el apoyo a los agentes microeconómicos del codesarrollo. Ayudas a los proyectos de los emigrantes que inviertan en sus países de origen, elaboración de instrumentos destinados a orientar su ahorro hacia la inversión productiva, desarrollo de la cooperación descentralizada alrededor de la emigración (intervenciones en las regiones de partida, mantenimiento de proyectos con fuerte intensidad de mano de obra, respaldo a los programas de formación de la mano de obra, etcétera), apoyo a las ONG que intervienen en las regiones de fuerte emigración. En definitiva, es necesaria una auténtica y fuerte política de integración y de codesarrollo”<sup>29</sup>.

Efectivamente, pero junto a políticas solidarias que contribuyan a terminar con la necesidad de emigrar hay que poner en práctica políticas de integración, teniendo en cuenta que Europa necesita mano de obra por el envejecimiento de su población y que siempre habrá personas dispuestas a migrar y establecerse en otros países, independientemente de cuál sea la evolución económica, social, cultural o política de sus países de origen.

Las políticas de integración deben favorecer la educación, el alojamiento y el trabajo, con igualdad de derechos económicos y sociales, y como propone Naïr, “moderando las condiciones de acceso a la nacionalidad para quienes deseen permanecer en Europa, concediendo el derecho al voto en las elecciones locales

---

28. DE LUCAS, Javier: *Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: El debate en España*. Texto provisional entregado al Congreso.

29. NAÏR, Sami: “La emigración del futuro”. Op. cit.

con el fin de evitar cualquier tipo de diferencia entre los ciudadanos comunitarios y los demás extranjeros, en definitiva, luchando contra la discriminación y el racismo”<sup>30</sup>. Sin embargo, como los países de origen no pueden permitirse la pérdida para siempre de su mano de obra joven o la fuga de sus cerebros, es necesario que se implementen políticas combinadas en las que, por un lado, se permita la integración en los países de destino pero, por otro, se favorezca el retorno de los emigrados con políticas de movilidad, poniendo especial énfasis en los estudiantes, trabajadores temporales, técnicos o científicos que les incentiven a no romper con sus países de origen: concesión de subsidios familiares destinados a la familia que permanece en el país, pago de una parte del salario en el país de origen, obligación para el titular de un “contrato de movilidad”, de respetar el imperativo de retorno antes de cualquier nueva estancia en Europa...

## Bibliografía

- Aranda, José (2004) “Los inmigrantes y la delincuencia”, en *Economistas*, nº 99, pp. 108-115.
- Avilés, Juan, (2001), “Las tendencias de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil, 1991-2000”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 25.
- Boswell, Christina: *European migration policies in flux. Changing patterns of inclusion and exclusion*. The Royal Institute of International Affairs, Blackwell Publishing, Londres, 2003.
- Cueto Nogueras, Carlos (Coord.): *Seguridad y Diversidad en las Sociedades Contemporáneas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- Garbay, Susy: “Migración, esclavitud y tráfico de personas”, en *Revista Aportes Andinos*, nº 7. Globalización, migración y derechos humanos. Octubre 2003, en [http://www.apramp.org/upload/doc90\\_Documento08%5B1%5D.pdf](http://www.apramp.org/upload/doc90_Documento08%5B1%5D.pdf)
- Laczko, Frank y Thompson, David (Eds.): *Migrant Trafficking and Human Smuggling in TraffickingEurope: A review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*, International Organization for Migration, Ginebra, 2000.
- Lahav, Gallya: *Immigration and politics in the New Europe. Reinventing Borders*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Meyers, Eytan: *Internacional Immigration Policy. A theoretical and comparative analysis*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004.
- Musacchio, Vincenzo: “Migration, Prostitution and Traffic in Women: An Overview” en *German Law Journal*, Vol. 05, nº 9, pp. 1015-1030.

---

30. *Ibid.*

O'Connor, Mónica and Healy, Grainne: *The links between Prostitution and Sex trafficking. A Briefing Handbook*. Informe preparado para el Joint Project Coordinated by the Coalition Against Trafficking in Women (CATW) and the European Women's Lobby (EWL) on Promoting Preventative Measures to Combat in Human Beings for Sexual Exploitation: A Swedish and United States Governmental and Non Governmental organisation Partnership. 2006.

Sotillo Lorenzo, José Á.: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. La Catarata-IUDC, Madrid, 2006.

UNICEF (Reino Unido): *End Child Exploitation: Stop de Traffic*, London, 2003.