



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/350
30 de agosto de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 99 del programa provisional*

PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

Medidas para luchar contra el tráfico de indocumentados

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 3	2
II. ANTECEDENTES Y ALCANCE	4 - 19	3
III. INFORMACIÓN RECIBIDA	20 - 95	6
IV. CONCLUSIONES	96 - 100	23

* A/49/150.

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe del Secretario General se ha preparado en cumplimiento de la resolución 48/102 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, titulada "Prevención del tráfico de indocumentados", en la cual, entre otras cosas, la Asamblea invitó a los Estados Miembros y a los organismos especializados y organizaciones intergubernamentales pertinentes a que informasen al Secretario General sobre las medidas que hubiesen adoptado para luchar contra el tráfico de indocumentados y pidió a éste que le informara al respecto. La Asamblea también pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que estudiara la posibilidad de dedicar especial atención a la cuestión del tráfico de indocumentados en su tercer período de sesiones "a fin de promover la cooperación internacional para tratar este problema en el marco de su mandato".

2. En consecuencia, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examinó la cuestión en su tercer período de sesiones de 1994, en relación con el tema 3 de su programa, titulado "Examen de temas prioritarios". La Comisión consideró que el tráfico de indocumentados era un grave problema para muchos gobiernos, especialmente de los Estados de origen, de tránsito o de destino. Cientos de miles de personas eran transportadas ilegalmente. Estaban sometidas a condiciones que ponían en peligro su vida durante el tránsito y, al llegar a su destino, eran obligadas a trabajar bajo contratos impuestos o a participar en actividades delictivas para pagar a los traficantes. Éstos violaban las leyes nacionales e internacionales, participaban en actos de extorsión y asesinatos y utilizaban los beneficios de esa actividad para financiar otros delitos. Deberían promulgarse y aplicarse normas penales para combatir esa práctica y la Comisión debería prestar atención prioritaria al problema con miras a promover una cooperación internacional más eficaz¹. Al concluir sus deliberaciones, la Comisión recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara un proyecto de resolución titulado "Medidas de justicia penal para luchar contra el tráfico organizado de migrantes ilegales a través de las fronteras nacionales"².

3. El Consejo adoptó las recomendaciones de la Comisión y el 25 de julio de 1994 aprobó el proyecto de resolución propuesto (resolución 1994/14). El Consejo, tomando nota de que "el creciente problema del tráfico organizado de migrantes ilegales exige la continua vigilancia de la comunidad internacional en general y debe ser examinado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su cuarto período de sesiones, en el contexto de la delincuencia transnacional organizada", condenó el tráfico de migrantes ilegales y reconoció que era una actividad delictiva internacional extendida en la que la delincuencia organizada transnacional desempeñaba un papel considerable. Además, reafirmó la necesidad de que se respetaran plenamente el derecho internacional y las leyes nacionales para hacer frente al tráfico de migrantes ilegales y pidió a los Estados que compartiesen información, coordinasen las actividades de cumplimiento de la ley y cooperasen con objeto de descubrir y detener a quienes organizaban esas actividades. Por último, el Consejo alentó a los Estados Miembros y a los organismos especializados y organizaciones intergubernamentales pertinentes a que respondiesen a la invitación de la Asamblea General, contenida en la resolución 48/102, de que informaran al Secretario General sobre las medidas que hubiesen adoptado para luchar contra el tráfico de indocumentados con tiempo suficiente para que sus aportaciones se

incluyeran en el informe de éste a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones.

II. ANTECEDENTES Y ALCANCE

4. En su resolución 1994/14, el Consejo Económico y Social condenó el tráfico de migrantes ilegales, que se practicaba en violación de las normas internacionales y de las leyes nacionales y sin tener en cuenta la seguridad, el bienestar y los derechos humanos de los migrantes; además, exhortó a todos los Estados a que tomaran medidas eficaces y expeditivas, como la promulgación de legislación penal interna o su modificación, en caso de ser necesario, de manera que se previesen penas adecuadas para luchar contra todos los aspectos de las actividades delictivas organizadas que entrañaran el tráfico de migrantes ilegales, incluidos todos los elementos de la organización del tráfico y del transporte de migrantes ilegales, como la preparación o distribución de documentos de viaje falsos, el blanqueo de dinero, la extorsión sistemática y la utilización indebida de la aviación comercial internacional y del transporte marítimo, en violación de las normas internacionales.

5. El tráfico de inmigrantes ilegales se ha convertido en una actividad delictiva mundial fuertemente organizada, en la que participan organizaciones de delincuentes internacionales que pueden obtener miles de millones de dólares de ingresos ilícitos. El tráfico de indocumentados consiste en el traslado ilegal de cientos de miles de personas desde sus países de origen, a través de diversos Estados de tránsito, a los países de destino por grupos de delincuentes que persiguen fines de lucro. Los inmigrantes ilegales están expuestos a diversos riesgos y a un trato inhumano, pueden perder la vida y padecen grandes sufrimientos. Ese tráfico de vidas humanas a menudo desemboca en la obligación de los inmigrantes de trabajar bajo contratos impuestos o participar en actividades delictivas para devolver el costo de su pasaje.

6. El tráfico de indocumentados concierne a casi todos los países, ya sea el Estado de origen, el de tránsito, el del pabellón del buque o aeronave, o el de destino. Los traficantes se desplazan por aire, mar y tierra por todo el mundo, con frecuencia cambiando el medio de transporte varias veces entre el país de origen y el de destino. En cada punto de la ruta actúan en violación de las leyes nacionales e internacionales. Transportan su cargamento de vidas humanas en vuelos de líneas aéreas comerciales, violando fronteras terrestres, falsificando matrículas de embarcaciones e infringiendo las reglamentaciones del Estado del pabellón de los buques.

7. El tráfico aéreo de indocumentados se realiza utilizando documentación falsa, incluidos pasaportes falsificados o robados y visados falsificados. Los traficantes roban pasaportes en blanco a las autoridades que se encargan de extenderlos. También se los sustraen a turistas y agencias de viaje, o los obtienen de funcionarios venales. Un problema grave en muchos países es que los traficantes obtienen visados y pasaportes válidos para sus clientes con invitaciones de negocios fraudulentos de empresas extranjeras inexistentes, además de las visas que les venden los cónsules extranjeros corruptos. También existe el problema de los funcionarios corruptos o las agencias de viaje deshonestas que añaden indocumentados a las delegaciones legítimas.

8. Las rutas del tráfico aéreo de indocumentados son flexibles y con frecuencia se modifican en respuesta a las presiones ejercidas por los inspectores y demás autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes de inmigración. Esas rutas aéreas pueden ser sumamente complicadas. Se conoce una que atraviesa cinco regiones del mundo. Uno de los factores que más contribuyen al aumento del tráfico aéreo de indocumentados es que a menudo la inspección de pasajeros en tránsito es insuficiente para descubrir a los inmigrantes ilegales. Con frecuencia, las organizaciones de traficantes facilitan la continuación del viaje de sus clientes sustituyendo documentos, pasajes y tarjetas de embarque en los salones de pasajeros en tránsito de los aeropuertos internacionales. En muchos casos esas prácticas son encubiertas por personal corrupto de inmigración y de las aerolíneas.

9. Con el tráfico marítimo en masa de indocumentados se reducen los riesgos y los traficantes obtienen las máximas ganancias. En los transatlánticos se pueden transportar más inmigrantes ilegales de una sola vez, no se necesitan documentos de viaje y se reduce la necesidad de recurrir al soborno o la posibilidad de que se interpongan impedimentos, ya que los indocumentados no atraviesan puestos de control de inmigración.

10. Las organizaciones de delincuentes consideran al tráfico de indocumentados una actividad de bajo riesgo y muy lucrativa. Generalmente está a cargo de grupos de delincuentes organizados étnicamente que complementan con él sus actividades delictivas acostumbradas, incluido el tráfico ilícito de drogas. Para transportar inmigrantes ilegales por varios países, estas organizaciones de traficantes cuentan con la colaboración de delincuentes locales que les proporcionan documentos, alojamiento seguro y contactos que les facilitan sus actividades delictivas. El tráfico de indocumentados es considerado por los comerciantes que residen legalmente en los países de destino una fuente de mano de obra barata para los restaurantes, fábricas y establecimientos en que se explota a los trabajadores. Los inmigrantes ilegales también son reclutados por organizaciones de delincuentes u obligados a ejercer la prostitución.

11. Pese a la amplia difusión que se ha dado a determinados casos en los medios de información, no se conocen aún las verdaderas dimensiones y consecuencias del tráfico ilícito de indocumentados. Tampoco se entienden claramente sus repercusiones, es decir, en qué medida los inmigrantes ilegales pueden contribuir a la economía de los países de destino o afectarla, ni los vínculos que pueden existir entre ese fenómeno y otras actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, la prostitución y la falsificación. Es probable, asimismo, que todavía no se aprecien cabalmente los efectos del trato inhumano a que se somete a los migrantes, por ejemplo, en buques atestados o en contenedores sellados, o la explotación o el maltrato que pueden padecer a su llegada al país de destino.

12. Entre septiembre de 1993 y abril de 1994, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) documentó 44 casos interceptados de tráfico ilícito de indocumentados que se difundieron en los medios nacionales e internacionales de información. Se trataba, en general, de personas procedentes de países en desarrollo de diferentes regiones que eran trasladadas a países desarrollados del hemisferio occidental. Los grupos podrían ser pequeños, de 4 a 10 personas, o hasta de más de 100 personas. Con todo, los medios de difusión dieron a entender que el volumen anual del tráfico de indocumentados podía ser mucho

mayor. Por ejemplo, se calculó que 10.000 mujeres eran trasladadas por año clandestinamente de un país de Asia a otro con fines de prostitución³. Se calculó también que en la región de América del Sur existían 150 redes de traficantes que podían trasladar a unas 300.000 personas por año a los Estados Unidos de América³.

13. En muchos países se están promulgando nuevas leyes encaminadas a poner coto al tráfico ilícito de inmigrantes. Esa legislación prevé la tipificación del delito de tráfico de indocumentados en los países de origen, mayores exigencias para conceder visas en los países de tránsito y, en los países de destino, el establecimiento de controles más severos en las fronteras, la imposición de sanciones contra los que emplean a inmigrantes ilegales, la negociación de acuerdos de readmisión con los países de origen y el estudio de medios y arbitrios para fortalecer la cooperación policial internacional.

14. La cuestión del tráfico clandestino de indocumentados también se ha examinado en varios organismos regionales e interregionales. Por ejemplo, en la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Bangkok del 17 al 21 de enero de 1994, se tomó nota de que el tráfico de inmigrantes era una actividad en la que participaban grupos de delincuentes organizados. Si bien no se trataba de un fenómeno nuevo, desde el final de la Guerra Fría, al eliminarse las barreras que existían y conocerse más las disparidades de ingresos y la demanda de mano de obra barata en los países más desarrollados, sus proporciones habían aumentado considerablemente. El tráfico de inmigrantes constituía la causa principal de desorganización de las corrientes migratorias ordenadas con arreglo a las necesidades de los países de origen y de los países receptores y era responsable de la reacción contra los inmigrantes que se observaba en esos momentos en muchos países⁴.

15. Del mismo modo, la Reunión Preparatoria Regional de Europa para el Noveno Congreso, celebrada en Viena del 28 de febrero al 4 de marzo de 1994, recomendó a éste en sus conclusiones que tratara de individualizar las nuevas formas de delincuencia organizada y de delitos económicos nacionales y transnacionales, incluida la migración ilícita. Se tomó nota de que la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y los esfuerzos actuales encaminados a fortalecer la integración regional eran aprovechados indebidamente por grupos de delincuentes organizados que veían nuevas oportunidades y ampliaban sus actividades a través de las fronteras para alcanzar nuevos mercados. En ese contexto, existía preocupación generalizada acerca de la participación de esos grupos en el tráfico clandestino de indocumentados⁵.

16. En febrero de 1993, el Consejo de Ministros del Interior centroamericanos recomendó a sus respectivos Presidentes que se tipificara el delito de tráfico de inmigrantes, se castigara con pena de reclusión y se impusieran sanciones mayores a los funcionarios públicos o empleados³.

17. La Conferencia sobre Migración Incontrolada en el Mar Báltico, celebrada en Estocolmo los días 25 y 26 de enero de 1994, concluyó que era importante luchar contra la migración ilícita mediante normas jurídicas encaminadas a reprimir el tráfico clandestino de personas, celebrar acuerdos de readmisión y sancionar a los que trasladaban a inmigrantes ilegales. En la Conferencia, convocada en 1993 por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, participaron los

países escandinavos y bálticos y varios países de Europa oriental, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁶.

18. En la Quinta Conferencia de Ministros Europeos Encargados de Asuntos de Migración, organizada por el Consejo de Europa y celebrada en Atenas los días 18 y 19 de noviembre de 1993, se puso de relieve la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra las redes clandestinas de inmigración, especialmente las vinculadas con la delincuencia organizada. Los ministros también exhortaron a que se adoptaran medidas aceleradas contra las personas que emplearan trabajadores clandestinos⁶.

19. En noviembre de 1993, el Consejo de la Unión Europea, en su reunión sobre asuntos internos y de justicia, recomendó a sus Estados miembros que intensificaran los esfuerzos a nivel regional contra el tráfico de seres humanos con fines de prostitución. Exhortó a dar mejor preparación a la policía en materia de legislación contra ese delito y a mejorar su labor e intensificar la reunión y el intercambio de información pertinente a nivel nacional e internacional; encontrar la forma de que los funcionarios diplomáticos, consulares y de control fronterizo tomaran mayor conciencia del problema para poder contenerlo mediante el examen minucioso de las solicitudes de visa, y fortalecer la labor del Consejo en lo relativo a la cooperación administrativa, policial y judicial, así como a comprender mejor los elementos migratorios que integran ese fenómeno⁶.

III. INFORMACIÓN RECIBIDA

20. Mediante notas verbales de fechas 10 de febrero y 9 de junio de 1994, el Secretario General preguntó a los Estados Miembros qué medidas habían adoptado los gobiernos para dar cumplimiento, entre otras cosas, a la resolución 48/102 de la Asamblea General. Se envió una comunicación análoga a los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales pertinentes. Hasta el 12 de agosto de 1994, el Secretario General había recibido información de 26 gobiernos, a saber, los de Antigua y Barbuda, Austria, Bharein, Belarús, Bulgaria, Burkina Faso, el Canadá, China, Costa Rica, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Hungría, el Japón, Jordania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Panamá, la República Árabe Siria, la República Checa, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania, así como del ACNUR, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la OIM. A continuación se resumen los aspectos más importantes de esa información.

21. Antigua y Barbuda opinó que la cuestión del tráfico de indocumentados, era un problema mundial que había adquirido proporciones alarmantes. El Gobierno, previendo el tráfico de indocumentados en su territorio, había aprobado leyes de extradición si bien todavía no había tenido que hacerle frente y brindaba la formación adecuada a su personal al respecto. Sus leyes imponían castigos severos para los delincuentes que ponían en peligro vidas humanas en sus aguas territoriales.

22. En Austria, el tráfico de indocumentados aumentó considerablemente en los últimos años. La brutalidad de los traficantes y los procedimientos inescrupulosos que se emplean en esta forma organizada de actividad delictiva se

han intensificado. En 1993 fueron detenidos 351 traficantes de indocumentados en incidentes en los que se registró un total de 2.091 personas que intentaban trasladarse clandestinamente. En el primer trimestre de 1994 se detuvo a 148 traficantes.

23. Para poner coto a las actividades de los traficantes de indocumentados, Austria ha adoptado las siguientes medidas: a) reforma del Código Penal; b) capacitación de los funcionarios policiales y judiciales; c) medidas preventivas de las direcciones de seguridad regional; y d) creación de una policía fronteriza. En la reforma del Código Penal, que entrará en vigor el 1º de enero de 1995, se prevé una pena máxima de cinco años de reclusión para los traficantes de indocumentados. En virtud de la legislación actual relativa a los extranjeros, el tráfico de indocumentados se castiga con una pena máxima de un año de reclusión.

24. El Gobierno de Austria también ha brindado capacitación a los funcionarios policiales y judiciales a efectos de que repriman ese delito con mayor eficacia. Las medidas preventivas que se aplicaron en todas las provincias comprenden una mayor vigilancia de las zonas fronterizas, una cooperación más estrecha entre los diversos organismos encargados de hacer cumplir las leyes y con los organismos correspondientes de los Estados vecinos, un control más eficaz de otros establecimientos y la formación de una fuerza policial de protección fronteriza de 4.000 funcionarios.

25. En Bharein, las autoridades competentes abordan el problema del tráfico de indocumentados en el contexto de las medidas encaminadas a prevenir el tráfico ilícito de narcóticos. Como resultado de esto, el problema ahora se halla controlado y no se ha agravado en ese país. Al respecto, el Gobierno de Bharein expresó su apoyo a los esfuerzos de las Naciones Unidas y, en particular, al programa de prevención del delito y justicia penal.

26. Belarús informó del aumento considerable del número de intentos de atravesar sus fronteras hacia o desde su territorio con documentos falsos en los últimos años. En esos actos participaban mayormente ciudadanos de los países vecinos. Las principales medidas que se habían adoptado para impedir esas actividades consistían en la extradición de los infractores, su enjuiciamiento por infracciones administrativas o su transferencia a los puestos de control fronterizo del país vecino. Si las autoridades disponían de pruebas suficientes, podía iniciarse también un juicio penal. A efectos de prevenir esos casos, se estaba estudiando la posibilidad de aumentar las facultades de los funcionarios policiales y judiciales e intensificar la vigilancia de las zonas fronterizas.

27. En Bulgaria, el artículo 279 del Código Penal impone una pena máxima de cinco años de reclusión o multa a la persona que ingrese al país o salga de él sin la correspondiente autorización de las autoridades competentes. Además, la planificación de esos actos, constituye un delito sancionado con dos años de reclusión, como máximo, o una condena de trabajo correccional. Esas disposiciones se aplican tanto a los ciudadanos búlgaros como a los extranjeros. Con todo, la Constitución protege a las personas que ingresan al país en busca de asilo. Las leyes y reglamentos correspondientes son administrados por el Ministro del Interior y el Ministro de Relaciones Exteriores.

28. Las condiciones que han de cumplir los extranjeros que se trasladan hacia o desde Bulgaria, o que permanecen en el país, se encuentran publicadas en el No. 93/72 de su Diario Oficial. Las reglamentaciones pertinentes imponen multas a los extranjeros que: utilicen documentos de identidad carentes de validez; sean propietarios, capitanes o miembros de la tripulación de un buque que eluda los controles fronterizos de los puertos; visiten sin autorización una zona prohibida situada en la frontera o en cualquier otro lugar; o infrinjan en forma manifiesta los controles de los puestos de vigilancia de las zonas fronterizas. Las leyes también establecen los derechos y obligaciones de los extranjeros que se encuentran en Bulgaria y las condiciones para su expulsión.

29. Burkina Faso posee una gran experiencia en materia de inmigración. Para prevenir el tráfico de indocumentados, el Gobierno firmó el Acuerdo sobre Libertad de Circulación de las Personas y el Derecho a Establecerse, de fecha 27 de octubre de 1978, concertado entre los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). El artículo 1 del Acuerdo dispone que los ciudadanos de los Estados miembros, a reserva de las disposiciones de orden público y de seguridad y salud pública, pueden entrar al territorio de cualquiera de los demás Estados miembros, permanecer en él y partir previa presentación de un pasaporte, documento de identidad, licencia de conductor, salvoconducto, laissez-passer o documento de viaje válido. Se consideró que reglamentando de esa manera la circulación de los naturales de los Estados que pertenecen a la CEDEAO se reduciría el tráfico ilícito de indocumentados entre los Estados miembros y se permitiría la circulación legítima de las personas entre esos países. Con todo se sugirió que también habrían de abordarse los factores sociales y económicos que originaban la migración.

30. En el Canadá, el 1º de febrero de 1993 se reformaron y reforzaron las disposiciones de carácter penal de la Ley de Inmigración relativas al tráfico de indocumentados. Se aumentó la condena por organizar el ingreso al Canadá de inmigrantes ilegales de una multa de 10.000 dólares o cinco años de reclusión a 100.000 dólares o cinco años de reclusión y la condena en juicio sumario de una multa de 2.000 dólares y seis meses de reclusión a 10.000 dólares y un año de reclusión. También se ampliaron las facultades de los funcionarios de migración para incautar los documentos que se hubiesen obtenido en forma fraudulenta o que pudieran utilizarse de esa manera.

31. Se promulgó legislación penal que obliga a las empresas de transporte a:
a) detener y vigilar a personas expulsadas del Canadá o autorizadas a salir del país y que se nieguen a subir al medio de transporte; b) transportar a personas que hayan recibido una orden de traslado, expulsión u otra clase de orden de migración; c) presentar a sus pasajeros ante un funcionario de inmigración para que los examine a su llegada al Canadá; d) detener, en cualquier vehículo en que se encuentren, a personas que no estén tramitando una autorización de ingreso al Canadá o que hayan sido expulsadas de su territorio o autorizadas a salir de él; y e) cumplir con una orden de detención extendida por un funcionario de inmigración.

32. En la nueva Ley de Inmigración, de fecha 1º de febrero de 1993, la multa por introducir al Canadá a una persona que no posea la documentación exigida se sustituyó por una "tasa administrativa". Se cobra esa tasa cuando la persona que no posee la documentación necesaria no puede ser admitida en el país y es

sometida a un proceso de investigación que entraña un gasto considerable para el Estado. A fin de reconocer los esfuerzos de las empresas de transporte que están dispuestas a asumir compromisos relativos a procedimientos de control y a cooperar con las autoridades de inmigración, éstas pueden establecer, mediante memorandos de entendimiento, normas cuyo cumplimiento pueden reducir el monto de la tasa imponible en caso de infracción. La ley dispone ahora la incautación de vehículos en los casos en que no se paga la tasa administrativa por introducir pasajeros al Canadá sin la documentación correspondiente.

33. En virtud de una ley propuesta, se otorgaría a los inspectores de aduanas las facultades necesarias para retener y examinar los documentos de viaje e identidad que se descubrieran en el curso normal de la inspección de los envíos postales. También se iniciaría un juicio penal a las personas que importaran o exportaran documentos de viaje o de identidad en violación de la Ley de Inmigración.

34. Con el objeto de descubrir las vías de inmigración ilegal al Canadá, en 1990 el Gobierno aplicó un sistema automático de recuperación de datos y presentación visual de documentos que vigila la llegada a los principales aeropuertos canadienses de las personas que viajan sin la documentación exigida y los movimientos de los viajeros que son interceptados en el extranjero. Actualmente el sistema se está ampliando para recibir información sobre las personas que llegan por tierra a las fronteras canadienses sin los documentos adecuados y sobre determinados casos de aprehensiones efectuadas en el territorio nacional. Los datos obtenidos se analizan para determinar los métodos y rutas utilizados por los traficantes y sus clientes. El Gobierno del Canadá también posee una red internacional de funcionarios de control de inmigración que se basan en esos datos y cooperan con las empresas aéreas y las autoridades extranjeras para interceptar las corrientes migratorias ilegales hacia el territorio canadiense y a través de él.

35. En el Canadá actualmente es obligatorio que las compañías aéreas reciban el asesoramiento de funcionarios de control de inmigración sobre el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes. Esos funcionarios están destacados en el extranjero y cumplen funciones de aplicación de las leyes, incluida la reunión y distribución de datos relativos a los traslados ilícitos y el tráfico clandestino de personas.

36. En estos momentos hay muchas personas que viajan clandestinamente al Canadá. Los funcionarios canadienses se pusieron en contacto con las empresas navieras a efectos de mejorar la inspección de los contenedores. El Canadá contribuyó a solucionar la situación prestando asistencia en la fabricación y perfeccionamiento de detectores de anhídrido carbónico para determinar la presencia de polizones en el interior de los contenedores y proporcionando esos detectores a las empresas navieras a costa del Gobierno canadiense. En respuesta a la iniciativa del Canadá, las empresas navieras reforzaron las medidas de seguridad en los puertos y, colocaron cercas más seguras alrededor de las instalaciones portuarias.

37. El Canadá participa en las actividades de organizaciones multinacionales como la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), la OIM y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y les presta apoyo profesional en lo relativo al intercambio de información sobre a las tendencias

migratorias ilegales y sus métodos. Se distribuyen publicaciones a entidades asociadas en los planos nacional e internacional. Por otra parte, el Canadá responde a las solicitudes de asistencia para la investigación de casos de tráfico ilícito y el procesamiento de los delincuentes dentro y fuera del país.

38. El Gobierno del Canadá cree que las medidas de lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes no deberían desalentar ni afectar a la migración legal. El propósito de preparar a las empresas aéreas y las autoridades locales de control para que descubran la documentación falsificada y adulterada es facilitar los desplazamientos legítimos hacia el Canadá y, al mismo tiempo, descubrir a los pasajeros que viajan sin la documentación correspondiente, y frustrar de esa forma el tráfico clandestino organizado.

39. En China hasta mediados del decenio de 1980 se registraron muy pocos casos de tráfico clandestino organizado de personas, si bien en los últimos años esa actividad delictiva se ha vuelto frecuente en algunas zonas costeras. Según la información de que se dispone, la mayor parte del tráfico clandestino organizado ha estado a cargo de grupos que actúan fuera de China.

40. La ley de la República Popular de China que regula el control de los ciudadanos que se desplazan hacia y desde su territorio, promulgada en 1986, y la ley relativa al control de ciudadanos extranjeros que se desplazan hacia y desde el territorio de China prevén los procedimientos de ingreso y salida y las sanciones correspondientes al ingreso ilegal, que consisten en encarcelamiento o multa. Con respecto al cruce ilegal de las fronteras nacionales, o al transporte ilícito de terceros o la organización de ese transporte a través de las fronteras, la legislación penal prevé, para los casos graves, sentencias que no superan un año de reclusión, arresto o vigilancia pública. También estipula que la persona que con fines de lucro organice o proporcione los medios necesarios para el transporte ilícito de personas a través de las fronteras del país (o de ciertas zonas fronterizas) será condenada a cinco años de reclusión como máximo o arresto o vigilancia pública, y puede ser sancionada al mismo tiempo con multa. A efectos de imponer un castigo más severo a los delincuentes que llevan a cabo u organizan el transporte ilícito de terceros a través de las fronteras, el 5 de marzo de 1994 el Comité Permanente del Congreso Popular Nacional promulgó el Reglamento complementario para el castigo del delito de organizar y llevar a cabo el transporte ilícito de terceros a través de las fronteras del país (o de ciertas zonas fronterizas), que sirve de complemento a la legislación penal vigente y aumenta la pena máxima, para ese delito.

41. El Gobierno de China atribuye gran importancia a la cuestión de la inmigración ilegal y ha adoptado, entre otras, las siguientes medidas:

a) Se ha movilizado a los medios de información para que lleven a cabo una campaña de información amplia y sostenida y un programa profundo de educación. El propósito es dar a conocer al público la legislación vigente en la materia con el objeto de que tome conciencia de los peligros que entraña el tráfico clandestino de personas y, como resultado de ello, persuadirlo de que acate las leyes y luche contra la inmigración ilegal;

b) Se ha adoptado un criterio más firme y más amplio para abordar el problema y medidas severas contra quienes organizan esas actividades delictivas. Con ese propósito, se han llevado a cabo operaciones con objetivos concretos y

se han fortalecido los esfuerzos conjuntos con las fuerzas armadas, la policía y el sector civil, lo que ha dado lugar a mayores posibilidades de prevención y control;

c) Se han intensificado las inspecciones en los puertos. Una de las medidas especiales adoptadas para prevenir la migración ilegal es el examen de los pasaportes de las personas que salen del país a efectos de verificar la autenticidad y validez de los visados para los países de destino. También se emprenden esfuerzos por lograr que los inspectores fronterizos estén más capacitados y mejor equipados, así como por seguir de cerca todo lo que ocurra en relación con el tráfico clandestino y adoptar las medidas correspondientes;

d) Se ha reforzado la gestión administrativa en las zonas costeras en relación con los buques y se ha establecido y perfeccionado un sistema administrativo para buques en general, barcos pesqueros y para los pescadores que salen al mar. Se han establecido medidas de control más severas en las principales zonas costeras y fronterizas a fin de luchar contra el tráfico clandestino.

42. En lo que concierne a la cuestión de la repatriación de ciudadanos chinos que emigraron ilegalmente a otros países, el Gobierno de China aplica una política de cooperación con los países en cuestión y acepta el regreso de las personas que demuestren ser de nacionalidad china.

43. La novedad en los últimos años es la inmigración ilegal de extranjeros a China. En 1993, más de 2.000 extranjeros fueron detenidos por ingreso o salida ilegal. La mayoría de ellos carecían de documentos y algunos llevaban documentos falsos o adulterados. En los últimos años China deportó a más de 20.000 extranjeros que habían entrado ilegalmente al país. En algunos casos, esas personas se habían dedicado a actividades delictivas como el fraude y el robo.

44. El Gobierno de China sostiene que, habida cuenta de que la cuestión de la inmigración ilegal reviste un carácter internacional, todos los gobiernos deberían adoptar medidas para prevenir y reprimir eficazmente ese delito con el objeto de mantener la paz y la estabilidad mundial. Al respecto la cooperación internacional debería considerarse un vínculo esencial y debería fortalecerse en diversos sectores, como el de intercambio de información, suministro y verificación de pruebas relativas a la investigación de casos y extradición.

45. En Costa Rica, muchos individuos se especializan, a título individual o en grupo, en el tráfico clandestino de personas y en evadir los controles de migración. Los países centroamericanos siempre han servido de "puente" hacia los Estados Unidos para personas procedentes de América del Sur, América Central y otros continentes que viajan al norte en busca de mejores oportunidades. La Comisión Centroamericana de Migración (OCAM), integrada por los jefes de las Direcciones de Migración de los países de la región, examinó y analizó los posibles medios de resolver el problema, entre ellos, un proyecto para modernizar las Direcciones de Migración, capacitar a los funcionarios y proporcionar los recursos técnicos necesarios para las actividades de control. En mayo de 1992 se celebró en San José un seminario sobre "La migración internacional: su impacto en Centroamérica", en el que participaron todos los jefes de las Direcciones de Migración de los países de la región. Los asesores

jurídicos de esas entidades también prepararon en mayo de 1992 una ponencia titulada "Políticas de control sobre las corrientes migratorias en Centroamérica", cuyas recomendaciones fueron aceptadas y aplicadas. En los párrafos 47 a 49 infra se resumen algunas de las principales conclusiones de esa reunión.

46. En virtud de los acuerdos concertados con dos países vecinos, el rechazo por parte de Costa Rica de cualquier extranjero que intente utilizar de puente su territorio será respaldado por esos países. Actualmente, la Asamblea Legislativa también estudia un proyecto de ley nacional de migración. El artículo 200 de ese proyecto de ley impone una pena de uno a tres años de reclusión para quien organice el ingreso clandestino de cualquier extranjero al territorio nacional. El artículo 201 prevé que cualquier empresa, organización o individuo que organice, facilite o participe en la partida clandestina de Costa Rica de personas de nacionalidad costarricense o extranjera será castigado con uno a tres años de reclusión.

47. El tráfico clandestino de indocumentados, originado por una serie de factores económicos, sociales y políticos, no sólo afecta al país de destino, sino que también desencadena determinados efectos en otros países que sirven de zonas de tránsito a una enorme cantidad de inmigrantes ilegales que, en sus esfuerzos por llegar a los países del norte, utilizan métodos que repercuten en el orden social y económico en general. Si bien los centroamericanos han participado en cierta medida en ese tráfico clandestino hacia el norte, los países de la región sufren más bien las consecuencias del tránsito ilícito de inmigrantes que se origina principalmente en América del Sur, el Caribe y Asia. Muchos grupos de inmigrantes ilegales pasan por Centroamérica de camino a los Estados Unidos y el Canadá y se detienen en Belice o en México. El viaje por América Central se lleva a cabo ilegalmente, pasando por lugares en que no existe control de migración y utilizando los servicios de individuos inescrupulosos (denominados comúnmente "coyotes" o "polleros") que se dedican al tráfico clandestino de personas y cobran sumas ingentes.

48. Los métodos que se utilizan con más frecuencia para viajar ilegalmente por Centroamérica son los siguientes: a) presentación de documentos falsos (pasaportes, visados, pasajes, y demás); b) soborno de funcionarios públicos y empleados en los países de origen, tránsito y destino; y c) pasaje a través de los "puntos débiles", es decir, lugares en que no existen puestos de control de migración, utilizando embarcaciones piratas o guías montañistas controlados por los traficantes internacionales con la ayuda de delincuentes nacionales.

49. Se consideró difícil que los países centroamericanos pudiesen resolver el problema del tráfico de indocumentados por sus propios medios, ya que carecían de los recursos humanos y financieros necesarios. En muchos casos, sus leyes no tipifican el delito de tráfico de inmigrantes ilegales, hecho que ha permitido a los traficantes actuar con impunidad. Además, en cada país se utilizan criterios diferentes para aplicar las medidas administrativas encaminadas a solucionar el problema una vez que se ha comprobado la inmigración ilegal. Por consiguiente, se consideró imprescindible que los países aplicaran medidas uniformes de tipificación del delito de tráfico de indocumentados y aunaran esfuerzos para prevenir esa actividad delictiva.

50. La República Checa, por conducto de la policía de inmigración, está aplicando con más rigor los procedimientos para la concesión de visados para ese país, y ha adoptado una actitud más estricta con las empresas que contratan a personal extranjero. Actualmente, para que un extranjero consiga un visado para estancias largas en Checoslovaquia basta con que afirme que la estancia se debe a asuntos de negocios, o con que reciba invitación de una empresa para permanecer en el país. Ello se ha prestado a abusos por parte de personas que han entrado en el país con falsos pretextos para luego emigrar clandestinamente a Europa occidental. A menudo sus documentos de identidad y su visado quedan retenidos en la República y se falsifican para otros inmigrantes ilegales que entran en el país, por ejemplo cambiando las fotografías.

51. Entre las medidas que sugiere la República Checa para combatir el tráfico de indocumentados figuran las siguientes:

a) Debería mantenerse en los archivos oficiales una identificación clara de las personas a las que se concede permiso para estancias largas;

b) Las personas a las que se da autorización para estancias largas depositarían oficialmente una fianza equivalente a los gastos de una posible expulsión. En caso de que el extranjero abandonase el país voluntariamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores le reembolsaría la cantidad depositada;

c) La investigación y el procesamiento de organizaciones delictivas dentro de los países sería un medio sumamente eficaz de impedir el tráfico de indocumentados. Sin embargo, esto podría resultar difícil cuando los sospechosos hablan un idioma extranjero; además, los miembros de las redes de tráfico de inmigrantes están bien pagados y por tanto es poco probable que cooperen con los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley. Por ello, las autoridades judiciales y policiales deberían elaborar métodos eficaces para combatir esa forma de delito organizado, inclusive métodos para recabar pruebas e información;

d) Podrían elaborarse y adoptarse en los países normas internacionales sobre los procedimientos encaminados a impedir el tráfico organizado de indocumentados y otros abusos relativos a la inmigración.

52. A fin de impedir el tráfico de indocumentados, Dinamarca ha entablado una cooperación naval y policial con los países vecinos y otros de la región, particularmente los países bálticos. También se han promulgado leyes para sancionar a las personas que transporten extranjeros que no tienen en su poder los debidos documentos de viaje y de identidad.

53. Además, Dinamarca participa activamente en varios acuerdos internacionales de cooperación en materia de tráfico de indocumentados, como los acuerdos generales de cooperación en el control de fronteras en la Unión Europea, las conferencias ministeriales de Berlín y Budapest de 1991 y 1993, respectivamente, la OIM, la OMI y otras organizaciones relacionadas con el transporte, y la INTERPOL.

54. En abril de 1994 el Gobierno danés hizo un examen del número al parecer creciente de incidentes de tráfico de indocumentados a Dinamarca desde otros países con costa en el Mar Báltico o a través de éstos. A ese respecto,

Dinamarca tiene previsto, previa aprobación de las autoridades competentes y en concierto con los países nórdicos y posiblemente otros países donantes, emprender un programa global de cooperación sobre cuestiones relativas a la inmigración con los países que circundan el Mar Báltico. El programa, cuyo principal objetivo es reforzar el control de fronteras en esos países, aumentaría las capacidades institucionales, de las autoridades de inmigración y de control fronterizo de los países beneficiarios mediante capacitación, viajes de estudios y asistencia técnica. Dinamarca se propone también intensificar sus contactos con esas autoridades tanto a alto nivel como mediante oficiales de enlace de la policía.

55. En Finlandia, la Ley de Extranjería de 22 de febrero de 1991 se enmendó en 1993 a fin de dar a las autoridades medios más eficaces para combatir el tráfico de indocumentados, incluido el mantenimiento de un registro de información sobre los extranjeros sin autorización para permanecer en el país. Se ha intensificado la cooperación entre la policía, el Servicio de Aduanas y el Servicio de Control de Fronteras. Las autoridades prestaron especial atención a la inspección de documentos y medios de transporte en las fronteras. Se han emprendido negociaciones de cooperación con las autoridades de los países vecinos para impedir el tráfico de indocumentados.

56. En Hungría, país de tránsito entre el este y el oeste, el tráfico de indocumentados es sumamente frecuente. Además de existir normas administrativas, ciertos delitos están tipificados en el Código Penal, como el paso ilegal de la frontera, el tráfico de indocumentados y la residencia clandestina. El Parlamento aprobó en 1993 la Ley sobre la entrada, residencia e inmigración de extranjeros (Ley de Extranjería) que, con el debido respeto a la libertad de circulación, la libertad de residencia y la concesión de asilo a los refugiados, regula las condiciones de entrada, residencia e inmigración. La orden de prohibir la entrada y la residencia se aplica sólo en casos bien fundados: cuando la persona de que se trata ha sido condenada a la expulsión, forma parte de un grupo terrorista que pone en peligro el orden constitucional, se dedica al comercio ilegal de armamentos o drogas o participa en actividades de tráfico de indocumentados. Además, el Código Penal dispone que el tráfico de indocumentados se castigará con una pena de prisión de hasta cinco años y el cruce clandestino de las fronteras con una pena de hasta tres años.

57. En el Japón, en los últimos años ha seguido produciéndose una cuantiosa entrada ilegal de personas por mar. En 1991 se investigaron cuatro casos, en los que hubo 112 personas implicadas, y en 1992 13 casos con 377 implicados. En 1993 se registró un ligero descenso, cuatro casos con un total de 325 implicados, si bien en uno de ellos se introdujo clandestinamente a más personas que en ninguna otra ocasión. Se cree que cierta red internacional de tráfico de indocumentados participó activamente en esos casos. Esa red, en estrecha cooperación con organizaciones delictivas de varios países, financian sus operaciones mediante las cuotas que cobran a los viajeros ilegales. Sus operaciones se están ampliando y sus métodos se están haciendo cada vez más elaborados, como, el uso de sistemas avanzados de comunicación por radio en aguas internacionales.

58. Para combatir ese fenómeno, el Gobierno del Japón está intentando, por conducto de su Ministerio de Justicia y sus organismos judiciales y policiales, interceptar a los viajeros ilegales y deportarlos una vez terminados los

procesos penales. También se están adoptando medidas para detectar viajeras ilegales mediante la inspección minuciosa de buques de carga y la identificación rigurosa de las tripulaciones. El Gobierno del Japón insta a los Estados interesados a que impidan las salidas ilegales aplicando un control estricto sobre las empresas de transporte marítimo y los emigrantes potenciales y reforzando la educación del público al respecto.

59. En los últimos años se ha producido en los aeropuertos un notable aumento del uso de documentos de viaje falsificados. La aplicación estricta de procedimientos para la emisión de pasaportes y visados ha llevado al aumento del uso de pasaportes falsos de los países con los que existe un acuerdo de exención de visado, o al aumento de visados falsos proporcionados por las organizaciones de tráfico de indocumentados. En 1992, se detectaron en relación con los procedimientos de deportación un total de 2.439 casos de documentación de viaje falsificada.

60. A fin de combatir el uso de documentos de viaje falsos, el Gobierno japonés ha reforzado la aplicación de la ley y se ha propuesto detectar a los intermediarios en el tráfico siguiendo los canales de adquisición de esos documentos. En varias ocasiones, el Gobierno del Japón ha pedido a los Estados interesados que intensifiquen la lucha contra las salidas ilegales controlando estrictamente la expedición de pasaportes y la aplicación de medidas enérgicas contra los intermediarios en el tráfico de inmigrantes.

61. En Jordania, la Ley de Residencia y Extranjería se ocupa de todas las cuestiones relativas a la entrada y salida de extranjeros. Esa Ley define las penas que se impondrán a toda persona que no cumpla las condiciones establecidas para la residencia o el paso por el territorio de Jordania, sea esa persona un extranjero o un ciudadano de Jordania que participe de alguna manera en el tráfico de indocumentados. Las medidas adoptadas por Jordania con miras a impedir el tráfico de extranjeros entrañan impedir la entrada en el país por cualquier medio a toda persona que no disponga de autorización previa y no reúna todos los requisitos necesarios para ello. El personal de los puestos fronterizos asiste a cursos especializados de capacitación para detectar toda falsificación de documentos de viaje.

62. En consecuencia, toda persona que intentase entrar ilegalmente en el país, fuese utilizando documentos falsificados, de modo clandestino o de cualquier otro modo, sería detenida, procesada y luego deportada al país de origen. En el puerto de Aqaba se toman estrictas medidas técnicas de inspección para impedir el desembarco de polizones, los cuales quedan bajo vigilancia a bordo del buque en el que lleguen hasta que éste zarpa de nuevo. Se garantiza su seguridad personal; se investiga la forma en que embarcaron y se informa a las autoridades de su presencia a bordo.

63. En Luxemburgo, la legislación relativa a la entrada y la estancia de extranjeros dispone que las personas que faciliten la entrada clandestina y la estancia de un extranjero prestándole asistencia directa o indirecta, y específicamente facilitándoles, aunque sea a título gratuito, vivienda o alojamiento, serán castigadas con penas de prisión desde uno hasta siete días y multas entre 250 y 2.500 francos, o solamente una de esas penas.

64. Esa disposición quedaría derogada por una ley actualmente en estudio, por la que toda persona que, prestando asistencia directa o indirecta, en particular transporte, vivienda o alojamiento, incluso a título gratuito, facilite voluntariamente la entrada y la estancia ilegales de un extranjero, será castigada con una pena de prisión de un mes a tres años y una multa de 20.000 a 5 millones de francos, o solamente una de esas penas.

65. Además, la ley complementa esa disposición con un nuevo artículo que estipula que a toda empresa de transporte aéreo que facilite pasaje a Luxemburgo desde otro Estado a un extranjero que no sea ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea ni esté en posesión de los documentos necesarios, se le impondrá una multa de hasta 50.000 francos por cada pasajero que transporte. La infracción se registrará en un informe preparado por la Gendarmerie y será punible con una multa por el Ministerio de Justicia. Se impondrán tantas multas como pasajeros ilegales haya. En cambio, no se impondrá multa cuando: a) el extranjero haya sido admitido en Luxemburgo o haya presentado una solicitud de asilo que se haya declarado admisible con miras a un examen de fondo; o b) la empresa de transporte aéreo pueda demostrar que los documentos necesarios se le presentaron en el momento del embarque del pasajero o no haya ninguna irregularidad manifiesta en los documentos presentados.

66. La empresa de transporte aéreo que haya facilitado pasaje a Luxemburgo a un viajero que carezca de los documentos necesarios deberá transportar o disponer el transporte de ese pasajero al país de procedencia o a cualquier otro país en el que se le admita. Además, la empresa de transporte aéreo será responsable conjuntamente con el pasajero cuya entrada no se ha autorizado en Luxemburgo, de todo gasto de alojamiento, estancia, asistencia sanitaria o repatriación respecto de ese pasajero.

67. En Malta, el Gobierno ha tomado medidas para impedir el tráfico de indocumentados. Para impedir y combatir los abusos, se va a reformar la Ley de Inmigración a fin de que abarque también este tipo de delito. La enmienda propuesta prevé la responsabilidad penal de las empresas de transporte que introduzcan personas en Malta sin la documentación apropiada. Se promulgarán asimismo leyes penales para castigar a las personas que colaboren en la entrada clandestina de extranjeros.

68. El Gobierno de Mónaco promulgó el Decreto No. 3153 en el que se definen las condiciones de entrada y residencia de extranjeros en el Principado, a fin de combatir los planes y las actividades de los que participan en el tráfico de indocumentados. Ese decreto dispone, entre otras cosas, que toda persona que, directa o indirectamente, facilite la entrada, la circulación o la residencia de un extranjero que haya sido sometido a una de las medidas administrativas exigidas en la aplicación de su artículo 22, puede incurrir en una pena de prisión de seis meses a tres años o una multa de 500 a 5.000 francos o ambas.

69. En Noruega, el Departamento Central de Información sobre Inmigración Clandestina, departamento especial de la Oficina Nacional de Investigación de Delitos, se estableció en junio de 1993 para impedir más eficazmente el tráfico de indocumentados mediante el acopio, el tratamiento y el registro de información relativa a la inmigración clandestina recibida por diversas autoridades del país, inclusive la obtenida por transferencia electrónica computadorizada de documentos, y servir como oficina de contacto centralizada

para las autoridades policiales extranjeras. Como los países nórdicos se enfrentan a problemas idénticos en esta esfera, en 1993 se estableció un grupo de trabajo nórdico para debatir procedimientos habituales de cooperación práctica con énfasis en el intercambio de información y el desarrollo de competencias del personal de policía que trabaja en asuntos relacionados con los extranjeros.

70. En Panamá, el Gobierno tiene presente que existen grupos delictivos que operan a escala internacional y que pueden inducir a individuos a emigrar ilegalmente por varios puntos de cruce fronterizo. Por ello, el Ministerio del Interior y de Justicia ha establecido un cuerpo de policía fronteriza que depende de la Fuerza Nacional de Policía. Existe una honda preocupación por el tráfico creciente de inmigrantes clandestinos, a causa de sus complicaciones socioeconómicas y financieras.

71. En Suecia, en virtud de la Ley de Extranjería, que entró en vigor el 1º de enero de 1994, se castigará con penas de prisión de dos años a los culpables de ayudar a un extranjero a entrar en el país ilegalmente; además, se puede confiscar el medio de transporte utilizado con ese fin.

72. En Suiza, se ha instituido este año un programa de acción titulado "Seguridad Interna 1994", cuyo objetivo es combatir con más eficacia la inmigración clandestina. Este programa, de acuerdo con las medidas adoptadas en una conferencia ministerial en Budapest en febrero de 1993, abarca los proyectos a largo plazo (las políticas y prácticas relativas a los visados se consideran medidas policiales), los proyectos en marcha (regulación de la responsabilidad de las empresas de transporte) y nuevos proyectos (computadorización de la expedición de visados, medidas para combatir la falsificación de documentos de identidad y visados).

73. Para combatir el tráfico de indocumentados, la República Árabe Siria ha impuesto un estricto control fronterizo y ha intensificado la cooperación con los Estados vecinos. También se ha instalado equipo técnico en los puestos de inmigración para comprobar la validez de pasaportes y visados. Las leyes nacionales disponen sanciones contra toda persona que entre clandestinamente en el país o toda aquella que albergue o dé empleo a esa persona.

74. El artículo 85 de la Ley de Comercio No. 1475 de Turquía prohíbe toda actividad de tráfico de mano de obra y el artículo 105 dispone que toda persona que participe en esas actividades se castigará con penas de prisión no inferiores a tres años o con multas cuantiosas; los casos reincidentes se castigarán con doble pena. También se cancelarán las licencias a las empresas de transporte que participen en actividades ilegales de tráfico de mano de obra. Las personas que entran o residen ilegalmente en Turquía son deportadas. A fin de combatir el tráfico de mano de obra se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación con los países vecinos. Además, las autoridades mantienen contactos bilaterales y multilaterales de cooperación para combatir el contrabando de extranjeros.

75. Dada la particular situación geográfica de Ucrania y el hecho de que comparte fronteras con países limítrofes de Estados de Europa occidental, el territorio de Ucrania se ha convertido en zona de tránsito para masas de emigrantes que se reúnen allí antes de pasar clandestinamente al oeste. Los

análisis demuestran que la inmigración clandestina está aumentando. Por ejemplo, mientras que en 1991 sólo se detuvo a 45 personas en la frontera ucrania, en 1992 la cifra aumentó hasta 17.800 extranjeros, entre ellos 9.800 ciudadanos de países de Asia sudoriental, Oriente Medio y Cercano Oriente y África. Ello ha creado graves dificultades, especialmente para un país recién independizado como Ucrania.

76. En Ucrania se adoptaron medidas para mejorar la legislación nacional y los reglamentos relativos a la protección de las fronteras aumentando la responsabilidad penal, administrativa y material por los delitos cometidos en esa esfera. En 1993 y 1994, se aprobaron leyes sobre la situación jurídica de los extranjeros y los refugiados junto con reglamentos por los que los infractores de las leyes que gobiernan la protección de la frontera nacional sufragarán con cargo a sus recursos personales todo gasto que ocasionen su detención y deportación. Se está preparando un proyecto de ley sobre inmigración. La cuestión también ha sido examinada por una junta mixta del Servicio de Seguridad ucranio, el Comité Estatal para la Protección de la Frontera Nacional, la Guardia Nacional, la Oficina del Fiscal del Estado y el Ministerio del Interior.

77. Los Estados Unidos son el destino preferido de los inmigrantes clandestinos del Caribe, América Central y del Sur y algunos países de Asia. Los ciudadanos de Haití, la República Dominicana y Jamaica suelen utilizar las rutas de tráfico de indocumentados por vía aérea comercial y en pequeños botes. La mayoría de los traficantes de América del Sur parecen preferir el uso de documentos fraudulentos para embarcar a sus clientes en vuelos con destino a los Estados Unidos. Gran número de inmigrantes ilegales de América del Sur viajan a través de América Central y atraviesan México por tierra hasta los Estados Unidos. Actualmente hay miles de inmigrantes del Ecuador retenidos en Guatemala tras haberseles prohibido el paso por la frontera mexicana.

78. La entrada mayor de inmigrantes clandestinos en los Estados Unidos de América se ha producido por su frontera meridional. En los últimos años, entre los inmigrantes figuran cada vez más nacionalidades distintas. Esos inmigrantes clandestinos llegan por vía aérea o marítima a América Central y a continuación viajan por tierra en pequeños grupos hasta la frontera con los Estados Unidos, donde los traficantes les ayudan a atravesar. Las organizaciones de tráfico de indocumentados que existen en los países de América Central están vagamente conectadas; unas veces colaboran y otras veces compiten entre sí. Muchos miembros de esas organizaciones se han convertido en residentes legales en esos países.

79. La lucha contra el tráfico de indocumentados se ve dificultada en los Estados Unidos por el hecho de que en muchos países de Centroamérica ese tráfico no es ilegal y los contrabandistas pueden operar abiertamente. Los inmigrantes que llegan a América Central a menudo permanecen allí por períodos largos. Los traficantes los alojan y alimentan en grupos, esperando a los "coyotes" que los conduzcan a los Estados Unidos. La corrupción entre los funcionarios de inmigración también es un problema.

80. Para el transporte de inmigrantes clandestinos a los Estados Unidos desde puertos europeos, los traficantes también utilizan contenedores de carga marítima. En algunos casos esos contenedores se han habilitado con agua, camas,

electricidad y cocinas. Hasta ahora se ha transportado por este sistema a grupos reducidos, sobre todo procedentes de países de Europa oriental. En algunos casos la utilización de contenedores marítimos ha ocasionado la muerte por asfixia de los migrantes.

81. El carácter potencialmente explosivo de este problema en los Estados Unidos ha quedado de manifiesto por el alarmante aumento del tráfico por mar de inmigrantes clandestinos de China durante los últimos cuatro años. El número de esos indocumentados interceptados por el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos aumentó desde menos de dos docenas de personas en 1991 hasta más de 3.000 desde enero de 1993. La mayoría de esos inmigrantes clandestinos fueron deportados a China con la asistencia humanitaria de terceros países. De los que llegaron a los Estados Unidos, la mayoría permanecen detenidos.

82. El tráfico de indocumentados hacia los Estados Unidos de América, en manos de grupos internacionales delictivos sumamente organizados, ha implicado a otros países. Los contrabandistas han organizado el transporte de posiblemente varios cientos de miles de indocumentados a Europa y América del Norte y del Sur. Aunque muchos de ellos se encuentran ahora en terceros países, el destino final de la mayoría es los Estados Unidos.

83. Las organizaciones delictivas que participan en el tráfico de indocumentados hacia los Estados Unidos de América desde China ingresan ilícitamente miles de millones de dólares. En las entrevistas con los inmigrantes clandestinos en Nueva York se supo que la mayoría había pagado entre 25.000 y 30.000 dólares en caso de que consiguieran entrar en el país; la tarifa normal de los traficantes para la entrada en Europa es de 15.000 dólares. El precio de la entrada en el Japón es de 10.000 dólares. Miles de trabajadores de Filipinas han entrado por este medio a los Estados Unidos a través de Europa del este e Italia, en ocasiones a través del Canadá, con la ayuda de redes de tráfico bien organizadas. Los traficantes de indocumentados también utilizan el Canadá como zona de tránsito en el tráfico de ciudadanos de países de la ex Unión Soviética o de la República de Corea hacia los Estados Unidos.

84. El Servicio de Guardacostas y el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos han intensificado sus actividades de vigilancia. Por conducto de los canales diplomáticos, se ha pedido a otros Estados que cooperen con los Estados Unidos velando por una aplicación más estricta de las leyes, haciendo más rigurosas las leyes y normas sobre documentación de viaje, aumentando la vigilancia en las fronteras, mejorando los requisitos de registro de pabellones de buques y aplicando los convenios internacionales pertinentes. Varios organismos gubernamentales llevan a cabo programas de capacitación para ayudar a las líneas aéreas y a los gobiernos extranjeros a obstaculizar las actividades de tráfico de indocumentados e impedir que los inmigrantes clandestinos lleguen a los Estados Unidos. Esos programas de capacitación se ofrecen también a los guardias fronterizos y a los funcionarios de inmigración y de policía para detectar a los pasajeros de líneas aéreas comerciales que llevan documentos falsos. Expertos estadounidenses en falsificaciones también ayudan al personal de las líneas aéreas a detectar a los viajeros con documentos falsificados.

85. El 18 de junio de 1993 el Presidente de los Estados Unidos anunció un plan de acción para combatir el tráfico de indocumentados. De acuerdo con ese plan,

se intensificarían las actividades de los Estados Unidos en la esfera diplomática y de aplicación de la ley y se pediría una mayor cooperación internacional para afrontar el problema. Además, el 27 de julio de 1993 el Presidente envió al Congreso la Ley de Exclusión Acelerada, por la que se incrementan las penas para el tráfico de indocumentados y se aceleran el procesamiento y la repatriación de extranjeros indebidamente documentados.

86. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de que tiene el mandato de dar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones duraderas a sus problemas. En respuesta a la gravedad creciente del problema de los refugiados (actualmente se estima que hay unos 20 millones de refugiados y al menos el mismo número de personas desplazadas dentro de los países en todo el mundo) el ACNUR ha adoptado una estrategia en tres partes, a saber, prevención de las circunstancias que obligan a la población a huir, protección cuando la huída se ha hecho necesaria y aplicación de soluciones, en particular la repatriación voluntaria. La principal preocupación del ACNUR es que las personas que necesitan protección internacional sean capaces de obtenerla mediante la admisión en otros países en condiciones de seguridad, garantías contra la expulsión y respeto de los derechos humanos fundamentales.

87. El hecho de que los refugiados no siempre están en condiciones de obtener la admisión en otro país por los canales legales existentes se reconoce la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, en la que se reafirma el principio de que no se penalizará a los refugiados por el medio que hayan utilizado para huir ni por la manera de entrar en el país de asilo (artículo 31).

88. Cuando se examinen las medidas para combatir el tráfico de indocumentados, el ACNUR subraya que debe distinguirse claramente entre las personas que necesitan protección porque escapan directamente de la violencia y la persecución, y los otros migrantes. Esta cuestión se reconocía en el párrafo 9 de la parte dispositiva de la resolución 48/102 de la Asamblea General en la que se subrayaba que "las actividades internacionales tendientes a evitar el tráfico de indocumentados no deben limitar la migración legal ni la libertad de circulación ni reducir la protección ofrecida por el derecho internacional a los refugiados".

89. Al mismo tiempo, el ACNUR reconoce que las constantes presiones demográficas y económicas han provocado un aumento de la migración dentro de varias regiones del mundo y entre ellas, al tiempo que menguaban las oportunidades para migrar legalmente. El número de migrantes autorizados sigue siendo muy inferior al número de los que solicitan que se les admita en otro país. En el caso de muchos inmigrantes potenciales que no reúnen las condiciones necesarias para obtener visados de inmigrantes, la vía del asilo parece ofrecer una oportunidad de asegurarse la admisión en una nueva tierra donde mejorar sus condiciones de vida. El uso de los procedimientos de asilo por personas que no reúnen condiciones válidas para solicitar protección internacional ha creado graves problemas no sólo a muchos gobiernos, sino también a los solicitantes de asilo bona fide, al obstruir los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y contribuir a la confusión tanto popular como oficial entre refugiados e inmigrantes ilegales.

90. El ACNUR sostiene que un componente esencial para responder a esas presiones sería velar por que los solicitantes de asilo tengan acceso a procedimientos de asilo equitativos, eficaces y acelerados, y que el abuso intencionado de esos procedimientos debería desalentarse activamente. En cuanto al último aspecto, el ACNUR, en conjunción con la Organización Internacional para las Migraciones, ha organizado una serie de programas masivos de información en Albania, Rumania y Viet Nam, con el objeto de informar a la población de esos países sobre cuestiones relativas a la migración y, en particular, insistir en que la protección de los refugiados sólo está al alcance para las personas que necesiten esa protección internacional. En opinión de muchos, esa información ha contribuido a contrarrestar las numerosas promesas falsas de las redes organizadas de tráfico de extranjeros y a reducir la migración clandestina procedente de esos países. El ACNUR también participa en numerosas reuniones internacionales para debatir modos y maneras en que los Estados pueden responder a la migración clandestina velando al mismo tiempo por que las personas que necesitan protección internacional puedan obtenerla.

91. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) informó de que su Consejo examinó la resolución 48/102 de la Asamblea General en la 12ª sesión de su 142º período de sesiones, celebrada el 22 de junio de 1994. El programa de facilitación de la OACI se ocupa de cuestiones como las relativas a las personas a las que no puede concederse la admisión, las salvaguardias respecto de documentos y la información previa sobre los pasajeros, que guardan relación con la lucha contra el tráfico de indocumentados.

92. La Organización Marítima Internacional (OMI) informó de que su Comité de Seguridad Marítima tomó nota de la resolución 48/102 de la Asamblea General en su 63º período de sesiones de mayo de 1994. El Comité señaló que las medidas que se pedían en el párrafo 11 de la resolución ya se habían emprendido en el contexto de la resolución A 773 (18) de la Asamblea de la OMI, de 17 de noviembre de 1993, sobre la mejora de la seguridad en el mar mediante la prevención y supresión de prácticas que entrañan riesgos relativos al tráfico de indocumentados en buques. En la resolución se señala la honda preocupación de la Asamblea por los incidentes relacionados con el tráfico de indocumentados a bordo de buques, y los graves problemas para la seguridad marítima que entrañan esas actividades. También señala la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar de 1974, el derecho internacional pertinente y, en particular, el artículo 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, según el cual todo Estado ejercerá jurisdicción sobre los buques que enarbolen su pabellón y tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el mar. En la resolución se pide a los Estados Miembros, entre otras cosas, que tomen medidas para impedir el tráfico de indocumentados, intercambien información sobre los buques que participen en ese tráfico, cooperen permitiendo las inspecciones de seguridad de buques que enarbolen su pabellón y velen por el tratamiento humanitario de los extranjeros transportados ilegalmente. También se pide a los gobiernos que adopten las medidas necesarias, de conformidad con los convenios internacionales, para detener a los buques que no viajen en condiciones de seguridad y realicen actividades de tráfico de indocumentados, y que informen sin tardanza al Estado del pabellón del buque y al Secretario General de la OMI de todos los incidentes resultantes de prácticas que entrañan riesgos relativos al tráfico de indocumentados que lleguen a su conocimiento.

93. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) informó de que sus actividades durante el año anterior respecto de la cuestión general del tráfico de indocumentados se habían extendido considerablemente. De conformidad con su mandato, la OIM ha organizado varias reuniones en las que los gobiernos y otras partes interesadas han podido debatir cuestiones relativas al tráfico de indocumentados:

a) En julio de 1993, la OIM organizó una reunión oficiosa de intercambio de opiniones sobre esa cuestión a la que asistieron representantes de países de origen, tránsito y destino, así como de la OIM y el ACNUR. El debate se centró en la naturaleza del tráfico de migrantes y en políticas nuevas y existentes destinadas a combatir ese fenómeno;

b) En junio de 1994, la OIM organizó una reunión sobre el retorno de migrantes irregulares y solicitantes de asilo que no han sido admitidos; en ella los gobiernos subrayaron su convencimiento de que es indispensable disponer de programas eficaces para el retorno de los migrantes irregulares a fin de refrenar el tráfico. La OIM revisó el alcance de sus programas de retorno y describió la opción de retorno voluntario que ofrece la Organización, a menudo más rápida y económica que el traslado forzoso, así como más humana;

c) La OIM está organizando un seminario internacional, que se celebrará los días 26 a 28 de octubre de 1994 en Ginebra, sobre la cuestión de la respuesta internacional al tráfico de migrantes y la protección de los derechos de los emigrantes. En los preparativos, se han definido tres aspectos del tráfico de emigrantes que son particularmente preocupantes para los gobiernos interesados: a) las violaciones de los derechos humanos y de la dignidad humana que acompañan a esos fenómenos; b) las repercusiones sociales y económicas de la inmigración desorganizada; y c) los vínculos con las actividades delictivas organizadas. El seminario tiene por objeto ampliar y profundizar la comprensión de esas cuestiones y formular recomendaciones para la cooperación práctica entre Estados a fin de combatir más eficazmente el tráfico de migrantes. En el seminario participarán gobiernos, organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales y expertos en la materia, y se preparará un informe que se pondrá a disposición de las Naciones Unidas.

94. La OIM también está procurando mejorar el acopio y la difusión de información sobre el tráfico de migrantes. La Organización ha empezado a publicar un boletín trimestral titulado "Trafficking in Migrants" en el que se recogen noticias al respecto procedentes de los medios de comunicación, los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Gracias al boletín se intercambia y divulga información sobre incidentes, tendencias y políticas. El Programa de la OIM de información sobre las migraciones, con sede en Budapest, publica una serie de informes sobre la migración de tránsito en Europa central y oriental. Los migrantes en tránsito son los que se encuentran retenidos en un tercer país, fuera de su país de residencia pero sin poder alcanzar su país de destino. Los datos indican que muchos de esos emigrantes han recurrido o siguen recurriendo a traficantes, aunque la prevalencia del tráfico varía de un país a otro y de una nacionalidad a otra.

95. Por último, la OIM ha organizado cuando las circunstancias lo han exigido la repatriación voluntaria de varios grupos de migrantes introducidos clandestinamente que, tras ser informados por las autoridades del país de

destino previsto y las del país de tránsito de que no se les concedería la residencia legal, optaron por regresar a sus hogares. La Organización actualmente está ultimando y pidiendo fondos para un proyecto oficial destinado a coordinar el regreso voluntario de esos migrantes desde sus países de tránsito y de destino.

IV. CONCLUSIONES

96. Como se desprende de la información resumida supra, la práctica delictiva del tráfico organizado de migrantes clandestinos a través de fronteras nacionales es un problema creciente para muchos países. Además, teniendo en cuenta las resoluciones aprobadas tanto por la Asamblea General como por el Consejo Económico y Social siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, así como las medidas adoptadas, hay motivos suficientes para mantener la cuestión en examen, a fin de estudiar medidas de lucha a escala nacional, subregional, regional e internacional más eficaces que propongan los Estados Miembros.

97. Varios países han adoptado medidas concretas para combatir el tráfico de indocumentados, entre las que figuran una mayor vigilancia en los puertos costeros, aeropuertos y fronteras, han promulgado o enmendado leyes para aumentar las penas correspondientes y han mejorado las aptitudes profesionales del personal que trabaja en esa esfera. Los Estados también han facilitado asistencia humanitaria y fondos para la repatriación en condiciones de seguridad de los migrantes clandestinos a sus respectivos países de origen y han fortalecido los arreglos de cooperación en la medida apropiada.

98. En general se reconoce que las organizaciones delictivas transnacionales están entorpeciendo cada vez más las medidas de prohibición de las autoridades policiales y judiciales al diversificar las rutas aéreas y terrestres, cambiar los tipos de buques utilizados y sus pabellones, mejorando la calidad de los documentos falsificados y sobornando a funcionarios públicos. En vista de los enormes beneficios que se obtienen y del limitado riesgo de detención que corren los cerebros de esas operaciones, y dada la creciente presión demográfica y económica, el tráfico de indocumentados tiene muchas probabilidades de seguir aumentando a menos que se adopten medidas preventivas amplias e integradas. Sólo podrá combatirse este comercio de seres humanos mediante un esfuerzo internacional concertado.

99. Varios países han tenido dificultades para hacer frente con eficacia al tráfico organizado de extranjeros; esto sucede especialmente en los países en desarrollo y en los países con economías de transición, incluidos los que utilizan los grupos de traficantes como zonas de tránsito. Sería útil insistir más en la promoción de la cooperación internacional y la asistencia técnica a fin de ayudar a esos países a elaborar y aplicar políticas para prevenir y combatir el tráfico clandestino de indocumentados. También deberían adoptarse medidas para mejorar la coordinación entre las autoridades policiales y judiciales de los países, en cooperación con los órganos internacionales competentes y en coordinación con las empresas de transporte internacional. Esas medidas son necesarias no sólo para detectar e impedir las operaciones de tráfico de indocumentados sino también, en la medida de lo posible, para proteger los derechos humanos de los migrantes, a los que a menudo se transporta

en condiciones peligrosas, y a facilitar su repatriación en condiciones de seguridad. En particular, debería prestarse asistencia técnica amplia a los países que la soliciten para preparar leyes que tipifiquen y penalicen el tráfico organizado de extranjeros y establecer una gama de medidas administrativas que apoyen el régimen penal cuando sea necesario. También debería facilitarse capacitación al personal encargado de la aplicación de la ley.

100. En vista de las medidas ya adoptadas por los órganos legislativos de las Naciones Unidas y por los Estados, que se resumen en el presente informe, tal vez la Asamblea General desee examinar también un conjunto de medidas plenamente concertadas que la comunidad internacional podría adoptar en relación con el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebrará en Túnez del 3 al 14 de abril de 1995.

Notas

¹ Véase el Informe de la Comisión sobre su tercer período de sesiones, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 11 (E/1994/31-E/CN.15/1994/12), cap. II, párr. 29.

² *Ibíd.*, capítulo I, proyecto de resolución III.

³ "Trafficking in Migrants", No. 1, diciembre de 1993.

⁴ Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.169/RPM.1/Rev.1).

⁵ Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Europa para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.169/RPM.13).

⁶ "Trafficking in Migrants", No. 2, marzo de 1994.
