

PROTECCIÓN DE EXTRANJEROS ESPECIALMENTE VULNERABLES: VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS¹

Ángeles Lara Aguado
Universidad de Granada

El espectacular aumento de la trata de seres humanos en las últimas décadas y su vinculación a la delincuencia organizada transnacional, que ha visto en esta práctica una forma de obtener importantes ganancias con escaso riesgo, ha llevado a los Estados, instituciones y organismos internacionales, entre los que ocupan un lugar destacado Naciones Unidas y la UE, a aumentar su interés por la prevención, represión y abolición de lo que se ha dado en llamar "la nueva forma de esclavitud del siglo XXI"². Los primeros textos se remontan a principios del siglo pasado, cuando se adoptó el Acuerdo Internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas³. Desde entonces, se ha intensificado la promulgación de instrumentos internacionales que consideran la trata como una grave violación de los derechos humanos y un delito que debe ser perseguido y sancionado por atentar contra la dignidad de la persona⁴. En este proceso ha tenido una gran influencia el reconocimiento a nivel internacional de los derechos humanos y la abolición de la esclavitud. La UE no ha permanecido al margen de este proceso de concienciación y ha tomado cartas en el asunto, ocupándose de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral en numerosas ocasiones⁵. Para la UE, la trata no es sólo un delito, sino una violación fundamental de los derechos humanos y un grave atentado a la dignidad de cualquier persona, no sólo de las mujeres y niños, aunque éstos se encuentren entre los grupos vulnerables, al igual que quienes pertenecen a grupos étnicos o minoritarios que pueden ser objeto de discriminación en sus países de origen. El punto de partida de los trabajos de la UE lo constituyen una serie de recomendaciones adoptadas por el Consejo en el año 1993 para luchar contra la trata de seres humanos. Esto dio lugar a la primera conferencia celebrada en Viena sobre la trata de mujeres, cuyas conclusiones fueron recogidas por la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de noviembre de 1996 sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual*⁶. Más adelante, se publicó la *Acción común 97/154/JAI*, adoptada por el Consejo el 24 de febrero de 1997, en materia de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños⁷.

La UE está intensificando sus trabajos orientados a la eliminación de la trata de seres humanos y, aunque reconoce que Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa juegan un papel importante en este sentido, destaca la necesidad de completar esa labor. Entre los trabajos adoptados por la UE se encuentran la Decisión del Consejo de 29 de mayo de 2000 para combatir la pornografía infantil en internet⁸; así como la *Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos*⁹; la *Declaración de Bruselas sobre la prevención y el combate de la trata de seres humanos*, adoptada en el marco de la Conferencia Europea sobre la prevención y el combate de la trata de seres humanos (Desafío Global para el siglo XXI), los días 18 y 19 de septiembre de 2002¹⁰; la *Decisión Marco del Consejo 2004/68/JAI de 22 de diciembre de 2003 relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil*¹¹; la Decisión 2003/209/CE de la Comisión de la UE, de 25 de marzo de 2003, relativa a la creación de un Grupo consultivo, denominado "Grupo de Expertos en la trata de seres humanos"¹²; la Resolución del Consejo de la UE de 20 de octubre de 2003 sobre iniciativas para luchar contra la trata de seres humanos, en particular mujeres (2003/C 260/03); la *Directiva 2004/81/CE del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que*

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía P09-SEJ-4738 "Análisis transversal de la integración de mujeres y menores extranjeros nacionales de terceros Estados en la sociedad andaluza: problemas en el ámbito familiar".

² United Nations Human Rights Committee: Recommendation of the 1998 Session of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery.

³ Firmado en París el 18 de mayo de 1904 y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949, cuyo texto puede encontrarse en <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/TRATA%20DE%20BLANCAS-ACUERDO.pdf>.

⁴ Para una análisis de la evolución histórica de los textos internacionales sobre trata de seres humanos vid. Boldova Pasamar, M.A. y otros (2010): 51-112). Trata de seres humanos, en especial menores. Revista de Derecho migratorio y extranjería. Lex Nova, núm. 23, marzo.

⁵ Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Lucha contra la trata de seres humanos- Enfoque integrado y propuestas para un plan de acción (COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005).

⁶ Disponible en http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/l33095_es.htm

⁷ DO L 63 de 4 de marzo de 1997.

⁸ DO L 138, de 9 de junio de 2000.

⁹ DO L 203, de 1 de agosto de 2002.

¹⁰ Disponible en <http://www.legislationline.org/documents/actions/popup/id/8748>.

¹¹ DO L 13, de 20 de enero de 2004.

¹² DO L 79, de 26 de marzo de 2003.

sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades¹³, el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirlo¹⁴, la Decisión del Consejo de la UE 2006/619/CE, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que éstas entran en el ámbito de aplicación de la Parte III, Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea¹⁵ o la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 2010, sobre la prevención de la trata de seres humanos¹⁶.

Pero, la proliferación de textos internacionales y la intensa agenda de las instituciones comunitarias no son suficientes para acabar con este negocio lucrativo, que genera unas ganancias exorbitantes y se ha convertido en la tercera fuente de ingresos de la delincuencia organizada, después del tráfico de drogas y de armas¹⁷. Este incremento de las prácticas relativas a la trata se ha visto facilitado por la globalización, los avances de las nuevas tecnologías de la información que permiten la utilización de internet para el *sex business*, la incorporación de nuevos países a la UE y la eliminación de fronteras interiores. Según la Oficina Internacional de Migraciones, casi medio millón de personas víctimas de trata llegan cada año a Europa Occidental, siendo en su mayoría mujeres y niños, víctimas de explotación sexual. Las cifras se sitúan entre 700.000 y 800.000 personas, según el Departamento de Estado de Estados Unidos¹⁸, abarcando desde la explotación sexual, laboral, esclavitud y prácticas similares, matrimonios forzados, venta de órganos... Según datos de UNICEF, más de dos tercios de los Estados Miembros de la UE son Estados de origen y de destino de la trata. Entre los países receptores se encuentran Alemania, Holanda, Bélgica, Italia, España... Con cada vez más frecuencia las víctimas proceden de Europa Central y Oriental y de los nuevos Estados independientes, aunque fundamentalmente provienen de Colombia, Filipinas, Ecuador, República Dominicana, Tailandia, Balcanes, Guinea, Nigeria, Sierra Leona, Cabo Verde y Sudeste asiático (García Vázquez, S. (2008:7). Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas. *ReDCE*. nº 10, julio-diciembre). En 2001 la mayoría de las víctimas asistidas por la Oficina Internacional de Migraciones provenían fundamentalmente de Moldavia, Rumania y Ucrania.

Todos los observadores coinciden en afirmar que estas cifras no reflejan ni la mitad de los casos reales, dada la imposibilidad de cuantificar un fenómeno que, por sus propias características, permanece invisible (Laczo, F. Human Trafficking: The Need for Better Data. <http://www.migratoninformation.org>). El principal factor que contribuye a esta invisibilización es el miedo de las víctimas a denunciar los hechos por temor a represalias, tanto de los propios delincuentes, como de las autoridades del país en el que se encuentran, si no cuentan con las preceptivas autorizaciones administrativas. La certeza de que las cifras reales superan con creces los datos que se manejan evidencia que las medidas que se están adoptando no son lo suficientemente eficaces para acabar con un problema que cada día nos desborda, como en su momento ocurrió con la violencia de género.

1. PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS A TRAVÉS DE MEDIDAS ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

La política de la UE en la lucha contra la trata se ha centrado en tres áreas: la prevención de la trata, la persecución y represión de los traficantes y la protección y apoyo a las víctimas¹⁹. Los tres frentes de actuación están presididos por la cooperación internacional, sin la cual, todas las actuaciones estarían condenadas al fracaso.

Por lo que se refiere a la prevención de la trata, la UE se ha centrado en la adopción de medidas en terceros países, especialmente los Estados de origen de las víctimas, donde éstas son captadas y reclutadas. Entre las acciones que se incluyen en esta política, que entra dentro de los objetivos de desarrollo del Milenio, se incluyen las medidas orientadas a la lucha contra la pobreza, a la facilitación del acceso a la enseñanza, a la erradicación de la desigualdad entre hombres y mujeres o al acceso a los servicios. Y es que, la pobreza es una de las razones que puede hallarse detrás de la trata, ya que puede provocar una situación de vulnerabilidad

¹³ DO L 261, de 6 de agosto de 2004.

¹⁴ DO C 311, de 9 de diciembre de 2005.

¹⁵ DO L 262, de 22 de septiembre de 2006.

¹⁶ Disponible en <http://www.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-20>.

¹⁷ United Nations Children's Fund/ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights/ Organization for Security and Cooperation in Europe-Office for the Democratic Institutions and Human Rights (UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR), 2002, Trafficking in humans beings in Southeastern Europe.

¹⁸ U.S. Department of State (2002): Victims of Trafficking and Violence Protection Act (2000), Trafficking in Persons Report, junio, 1.

¹⁹ Vid. en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Lucha contra la trata de seres humanos-Enfoque integrado y propuestas para un plan de acción (COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005, p. 3.

en las víctimas, al empujarlas a desear salir de sus lugares de origen en busca de un destino mejor para ellas mismas o sus familiares,

Se pretende crear en los Estados de origen unas condiciones de vida mínimamente aceptables y dignas, que mitiguen las diferencias tan radicales entre los países de origen y los Estados Miembros de destino en la UE. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en el *Human Development Report of 2000* ha considerado una violación de derechos humanos el cúmulo de diferencias tan abismales que hay entre los países ricos y los países pobres (Brittan, V. y Elliot, L. (2000). Rich live longer, Poor die younger in a divided world. *The Guardian*, 29 de junio).

Pero, no puede perderse de vista, que con estas políticas, la UE también consigue cumplir dos objetivos: por un lado, se elimina la tentación de los nacionales de esos países de desplazarse a la UE y caer en las redes de los traficantes y, por otro, se lava la conciencia, porque con esta transferencia de fondos se estaría contribuyendo a no generar violaciones de derechos humanos.

Sea cual sea el fin último por el que la UE está adoptando estas medidas, lo cierto es que pueden contribuir a reducir las cifras de víctimas de trata, puesto que con un mayor conocimiento de los derechos de cada persona, de la igual condición de hombres y mujeres y de la valía de cada individuo, se pueden poner trabas al negocio de los traficantes. No obstante, el éxito de estas políticas no depende sólo de la actuación sobre los factores que inciden en la oferta, esto es, de las medidas que se adopten en los Estados de origen. Son imprescindibles las campañas en los países de destino para cambiar las estructuras que refuerzan la subordinación de las mujeres (Ward, J. (2002). *If not now, then when? Addressing Gender-based violence in refugee, internally displaced, and post-conflict settings*. Women's Commission for Refugee Women and Children, International Rescue Committee). Por eso, hace falta actuar decididamente sobre las causas que inciden en la demanda²⁰ y así lo ha destacado el Parlamento Europeo en su Resolución de 10 de febrero de 2010, al pedir al Consejo y a la Comisión que organicen campañas de sensibilización a través del sistema educativo y escolar tanto en los países de origen, como en los de tránsito y destino.

Además de la cooperación transfronteriza, debe existir también una coordinación entre todas las instituciones y entidades que intervienen en la lucha contra la trata, pues se requiere compartir la información de que se dispone por todos los agentes implicados. La coordinación entre los servicios sociales, médicos y policiales para localizar a las víctimas es de crucial importancia.

Por último, hay que tener en cuenta también otros factores. Aunque sean casos excepcionales, a veces los policías se sienten desmotivados para perseguir a los delincuentes, ya que no existen garantías de que éstos vayan a ser enjuiciados y encarcelados. Si no se procesa a los traficantes, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado corren también gran peligro. A todo ello hay que sumar los poderosos mecanismos de corrupción con que cuentan las redes delictivas organizadas, no sólo amenazándolos, sino sobornándolos con participaciones en las ganancias (Raffonelli, L. (2002). *INS Final Rule to Assist Victims of Trafficking*. International Institute of Rhode Island, USA, disponible en http://www.refugees.org/world/articles/RR_April_2002_box1.cfm); la corrupción, que puede llevar a que las autoridades policiales o judiciales abusen de su situación de poder, en vez de poner fin a las situaciones delictivas, o la colaboración de las autoridades competentes al proporcionar documentación falsa...

También es fundamental sensibilizar a la sociedad, a través de campañas que animen a denunciar las situaciones en que potencialmente pueda encontrarse una víctima de trata. Además, hay que incidir sobre la demanda de personas para ser objeto de cualquier clase de explotación (Vid. Baucells i Uladós, J. (2006: 173-202). El tráfico ilegal de personas para su explotación sexual. Rodríguez Mesa y Ruiz Rodríguez (Coords.). *Inmigración y sistema penal. Retos y desafíos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia; Maqueda Abreu, M.L. (2001: 23). *El tráfico sexual de personas*, Tirant lo Blanch, Valencia).

En definitiva, la trata es un fenómeno complejo, que ha de ser abordado desde una perspectiva integral y polifacética (Badía Martí, A.M. (2005). *Noción jurídica internacional de la trata de personas, especialmente mujeres y niños*. Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Sevilla) y así lo ha reconocido la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo: *Lucha contra la trata de seres humanos: Enfoque integrado y propuestas para un plan de acción*²¹.

2. LA PROTECCIÓN DE LA VÍCTIMA A TRAVÉS DE MEDIDAS ORIENTADAS A LA PERSECUCIÓN Y REPRESIÓN DE LOS TRAFICANTES

Otro de los frentes que tiene abiertos la UE en su lucha contra la trata de seres humanos es la persecución y represión de los traficantes, lo que incide indirectamente en la protección de la víctima. La UE es consciente de

²⁰ Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la trata de personas, Global Rights, 2005, Directriz 7: Prevención de la trata de personas.

²¹ (COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005, p. 3.

la contradicción que deriva del hecho de que, siendo la trata de seres humanos el tercer negocio más lucrativo para las redes de delincuencia organizada, en muchos países sólo se tipifique como delito la trata de mujeres y niños con fines de prostitución y que en pocos países se prevea como delito la trata de hombres o la trata con fines de trabajo forzoso²². Además, las sanciones que se imponen por estos delitos, en los casos en que los delinquentes han sido enjuiciados y sancionados, siguen siendo muy bajas y sobre todo, muy diferentes de las que se imponen en caso de tráfico de drogas o de armas.

Para que esta línea política de la UE tenga éxito es imprescindible la cooperación transfronteriza entre todos los Estados implicados en esta clase de delitos; de lo contrario, no se podrá acabar con esta lacra de las "modernas y avanzadas sociedades occidentales" (Federación de Mujeres progresistas (ed.): *Trata de mujeres con fines de explotación sexual. Estudio exploratorio*, imprime Ayregraf, p. 6).

La intervención de poderosas redes de delincuencia organizada, que mueven enormes cantidades de dinero y que, con frecuencia, participan en otra clase de actividades delictivas, como el tráfico de drogas o el blanqueo de capitales, han llevado a la UE a vincular la lucha contra la trata de seres humanos con la lucha contra el crimen organizado. Entre las medidas orientadas a la persecución del delito, la UE está incluyendo las destinadas a embargar, incautar y decomisar los bienes adquiridos ilícitamente y la creación de mecanismos de cooperación internacional que faciliten la ejecución de órdenes extranjeras de embargo preventivo y decomiso. A los Estados miembros se les está dando orientaciones para que adopten todas las medidas nacionales necesarias para unificar criterios respecto a lo que deben considerarse actividades delictivas y, por tanto, perseguibles y sancionables. Es muy importante armonizar los procedimientos jurídicos y que las normas punitivas de los Estados Miembros reflejen la gravedad del delito a través de penas y sanciones severas, de modo que tengan un efecto disuasorio para los delinquentes. En definitiva, de lo que se trata es de conseguir que este negocio sea lo menos lucrativo posible para los traficantes, que el enjuiciamiento de los delinquentes se lleve a cabo con toda la dureza que el proceso penal permita y que las sanciones sean lo suficientemente serias como para desalentar a quienes deseen intervenir en la trata, si bien todavía queda mucho camino por recorrer.

Pero, el problema de la trata no puede abordarse sólo desde la perspectiva del control de las fronteras, sino que ha de tener en cuenta también los derechos de las víctimas. Éstas deben ser protegidas, no perseguidas ni criminalizadas, aunque hayan realizado algunas actividades ilegales, como las relacionadas con la inmigración ilegal (Alianza Global contra la trata de mujeres (2003: 99-100). *Manual de Derechos Humanos y contra la Trata de Personas*, Gaatuw, Bogotá).

3. MEDIDAS DIRIGIDAS DIRECTAMENTE A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Por último, la tercera estrategia adoptada por la UE ha sido considerar la protección de las víctimas como un objetivo, lo que, sin duda, constituye un gran acierto. Sin embargo, no se ha dado el paso de desvincular la trata de seres humanos de la lucha contra la inmigración ilegal. Así se evidencia en la Directiva 2004/81/CE, que resalta como objetivo de la UE la elaboración de una política común de inmigración para hacer frente a la inmigración ilegal en su origen²³. Es verdad que la trata de personas y la inmigración clandestina suelen estar vinculadas y que ambas están organizadas con frecuencia por redes delictivas que actúan a escala internacional, por eso, es necesario que se refuercen los controles en las fronteras y que se extremen las precauciones a la hora de conceder visados²⁴. También es acertado aumentar la colaboración de las diferentes entidades o autoridades que entran en contacto con las personas potencialmente víctimas de trata, pues un seguimiento sobre su paradero e inspecciones en el lugar de trabajo, permitirían averiguar si realmente el motivo por el que entró en el Estado miembro coincide con su situación actual o si el visado obtenido fue sólo una tapadera que encubre la trata²⁵.

Sin embargo, dicha vinculación entre trata e inmigración ilegal no es coherente con otras disposiciones comunitarias en las que se defiende como prioritaria la defensa de los derechos humanos de las víctimas²⁶. La preocupación fundamental de la UE debe ser la vulneración de derechos humanos que ha sufrido la víctima: lo prioritario es poner fin a la situación de explotación que aquélla está sufriendo (Fábrega Ruiz, C.F. (2009). Inmigración y prostitución. Regularización, prohibición y lucha contra la trata. Una reflexión. *Diario La Ley*, Nº 7291, Sección Tribuna, 25 Noviembre, Año XXX. Ref. D-362). En este marco, la situación administrativa en la

²² Así lo reconoce el Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños: Promoción y protección de todos los derechos humanos...cit., p. 13.

²³ Considerandos 1 y 2: DOUE L 261, de 6 de agosto de 2004.

²⁴ Para una distinción entre tráfico ilícito de personas y trata de seres humanos, vid. Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Análisis de situación y Plan de acción, Ministerio del Interior, 15 de octubre de 2007, pp. 5 y 6.

²⁵ Vid. en este sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora, de 6 de abril de 2009, rec 9/2008, Diario La Ley nº 7360, sección Jurisprudencia, 11 de marzo de 2010, año XXXI, relativa a una empresa tapadera dedicada a la explotación de productos hortofrutícolas asiáticos, que encubría una red de inmigración ilegal de emigrantes chinos.

²⁶ Vid. COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005, p. 3 o la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 2010.

que se encuentran estas personas o la forma en que hayan entrado en un Estado Miembro, así como la protección de la integridad de las fronteras, deben ser preocupaciones secundarias. Por eso, resulta redundante que la Comisión Europea, afirme que el principal objetivo de la política comunitaria en la lucha contra la trata de personas es la protección de los derechos humanos de las víctimas y luego indique la necesidad de no excluir de dicha protección a los "nacionales de terceros Estados" que sean víctimas de trata y "que no residan legalmente en la UE" y que, además, dicha protección no deba excluirse, "especialmente" si cooperan declarando contra los traficantes²⁷. Si el objetivo prioritario es proteger los derechos humanos de las víctimas, debe dar igual si esta persona es nacional de un Estado miembro de la UE o no, y si reside legalmente en un Estado miembro o no, así como si coopera o decide no cooperar.

El hecho de que se vincule el tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de seres humanos, conduce a la Directiva 2004/81/CE a no ocuparse de la protección de los ciudadanos procedentes de Estados de origen Miembros de la UE, quizás porque se ha pensado que aquéllos no pueden ser objeto de inmigración ilegal, ni necesitan una autorización de residencia para permanecer en el país. La protección a la víctima consiste en proporcionarle las primeras asistencias necesarias: asistencia médica de urgencia, medios de subsistencia, servicios de traducción e interpretación, asistencia jurídica gratuita. Pero, al focalizar todo el problema en las víctimas de trata que no residen legalmente en el territorio de los Estados miembros, se limita la protección. Básicamente, la protección consiste en dos medidas: por un lado, concederles un período de reflexión durante el cual no se puede ejecutar ninguna orden de expulsión (art. 6.2º de la Directiva 2004/81/CE) y, por otro, otorgarles una autorización de residencia temporal de un mínimo de seis meses, con posibilidad de acceso al mercado de trabajo, pero sólo por el tiempo que dure esa autorización de residencia, siempre que las autoridades nacionales competentes consideren que es conveniente la presencia de esa persona en el Estado Miembro de que se trate a efectos de investigación o de acciones judiciales y siempre que muestre una voluntad de colaboración con las autoridades policiales, judiciales o fiscales (arts. 8 y 11 de la Directiva 2004/81/CE).

Este tipo de protección sería adecuado para los supuestos de tráfico ilícito de inmigrantes, cuando éstos deciden colaborar con las autoridades policiales, fiscales o judiciales, denunciando a las redes que intervienen favoreciendo la inmigración ilegal, pero no para los casos de trata de seres humanos²⁸. ¿Qué clase de protección a la víctima de trata es la que se ofrece cuando sólo se le proporciona una autorización de residencia temporal, en caso de que no decida retornar a su Estado de origen, con las consecuencias tan graves que puede acarrearle testificar contra los delincuentes? (En el mismo sentido, Shearer Demir, J. (2003: 29 y 46). *Trafficking of Women for Sexual Exploitation: A Gender-Based Well-Founded Fear? An examination of refugee status determination for trafficked prostituted women from CEE/CIS countries to Western Europe*). La incertidumbre acerca de las posibilidades de renovación posterior de una autorización de residencia que se concede sólo durante el tiempo necesario para instruir un expediente y llevar a cabo el proceso judicial no es, precisamente, la mejor motivación para que una persona se decida a cooperar. ¿Cómo se puede esperar colaboración de quien ha sufrido todo tipo de agresiones, sin que los aparatos coactivos de los Estados implicados en la lucha contra la trata hayan hecho nada por impedirlo y cuando, además, muchas veces han sido las propias autoridades las que han colaborado de algún modo en su explotación? (Vid. Caldwell, G., Galster, S. y Steinzor, N. (1997). *Crime and Servitude: An Expose of the Traffic in Women for Prostitution from the Newly Independent States*. Global Survival Network. Disponible en <http://www.globalsurvival.net/femaletrade/9711russia.html>; Pérez Alonso, E. (2009: 318). La nueva esclavitud del siglo XXI: el tráfico ilegal de personas. S. Sánchez Lorenzo (ed.): *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, ed. Atelier, Barcelona; Shearer Demir, J. (2003: 23)).

Esta forma de protección, que condiciona la asistencia a la víctima a su testimonio contra los traficantes, identifica la protección con una recompensa por colaborar con las autoridades policiales, fiscales o judiciales²⁹. Desde la perspectiva mantenida por la Directiva 2004/81/CE, lo que le suceda a la víctima después del período de protección concedido o, en cualquier momento, si no decide colaborar después del plazo de reflexión, no es importante.

La Directiva 2004/81/CE deja la puerta abierta para que los Estados Miembros concedan otro tipo de protección, a través de la residencia por razones humanitarias o de conformidad con el Derecho internacional relativo

²⁷ COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005, p. 4.

²⁸ Vid. en la misma línea el Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/10/16, de 20 de febrero de 2009, p. 15, donde destaca que las víctimas no pueden ser consideradas como migrantes irregulares, ni ser deportadas incluso antes de haber sido identificadas como víctimas.

²⁹ Así lo ha entendido también el Grupo de Expertos en trata de seres humanos constituido por la UE, cuando opinó que las personas que no querían declarar o que no podían hacerlo porque no tenían información relevante que aportar al proceso o porque el autor del delito no podía ser encarcelado en el país de origen, debían recibir el mismo trato que las víctimas dispuestas a declarar. Experts Group on Trafficking in Human Beings: Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings, 18 de mayo de 2004, p. 4.

a los refugiados³⁰. Pero, señalar la compatibilidad de la protección prevista en la Directiva con la posibilidad de esas otras medidas no es suficiente, pues este instrumento comunitario establece el marco que van a seguir los Estados miembros en materia de protección de las víctimas de trata y muy pocos concederán una protección mayor que la que la UE exige, siendo la UE un referente en materia de protección de los derechos humanos.

Por eso, se debería dar un paso más: la UE debería imponer una obligación clara y rotunda a los Estados Miembros de proteger a las víctimas en todo caso, y no sólo cuando haya cooperación³¹. Así lo ha destacado también el Parlamento Europeo en su Resolución de 10 de febrero de 2010³². Esta protección debería conllevar la prohibición de expulsión cuando exista un serio peligro de que estas personas sean perseguidas en sus Estados de origen por las redes organizadas³³. Las víctimas de trata deberían obtener una autorización de residencia permanente³⁴ extensible a cualquier Estado Miembro de la UE, a fin de que puedan contar con la máxima protección frente a las redes delictivas, o bien el estatuto de refugiado, cuando existan serias razones para pensar que su vida o su integridad física o psíquica están en peligro. Algunas víctimas podrían encajar en el concepto de refugiado de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, en la medida en que se considere que el Estado de origen de las mismas no adopta las medidas necesarias para impedir su persecución por motivos de género, ya que puede considerarse que forman parte de un grupo social particular necesitado de protección (En el mismo sentido, Crawley, H. (2000). *Refugees and Gender: Law and Process. Forced Migration Review, Issue 9*)³⁵. Y es que la violencia sexual puede ser considerada como una forma de tortura, tal y como mantiene el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados³⁶, aunque, no sea frecuente que se reconozca el estatuto de refugiado a las personas víctimas de trata de seres humanos (Shearer Demir, J. (2003: 7), disponible en <http://www.jha.ac/artides/a115.pdf>). Otra vía para su protección podría ser, yendo más lejos, la concesión de la nacionalidad del Estado miembro de acogida por circunstancias excepcionales, para compensar a la víctima por la incapacidad de dicho Estado de prevenir las agresiones de que ha sido objeto.

Aunque quizás no sea políticamente correcto sugerirlo en estos momentos de crisis económica, es humanamente necesario, para contribuir a erradicar la trata de seres humanos, permitir a la víctima que reagrupe consigo en el Estado Miembro de destino a sus familiares más directos (cónyuges, progenitores, descendientes), cuando el Estado de origen en el que se encuentren no esté en condiciones de proporcionarles protección frente a las redes de delincuencia organizada (En el mismo sentido, entre otros, Pearson, E. (2002: 48). *Human Traffic Human Right: Redefining Victim Protection*. Anti-Slavery International, Londres y Shearer Demir, J. (2003: 29)). Así lo ha sugerido también el Parlamento Europeo en su Resolución de 10 de febrero de 2010, cuando pide una política simplificada de reunificación familiar para las víctimas cuando su protección lo exija³⁷. A estos familiares se les debería conceder la autorización de residencia o extenderles el derecho de asilo del que gozan las víctimas. Cierta forma de protección a los familiares de la víctima ya estaba prevista en el art. 7.3º de la Decisión Marco del Consejo 2002/629/JAI, de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, en los casos en que la víctima fuera un menor. Estas formas de protección, ya sea a través de una residencia permanente, ya a través del estatuto de refugiado o concediendo la nacionalidad, podrían contribuir decididamente a la lucha contra la trata de seres humanos, en la medida en que las víctimas, una vez que se sienten seguras junto a sus familiares, se animarían a denunciar a los traficantes (De la misma opinión es Shearer Demir, J. (2003: 42 y 47).

³⁰ Considerando 4 y 5: DOUE L 261, de 6 de agosto de 2004.

³¹ El art. 45.4 del Reglamento de ejecución de la LOExt. permite conceder una autorización de residencia por razones humanitarias a los extranjeros que hayan sido víctimas de los delitos tipificados en los arts. 311 a 314 del CP y el art. 59 LOExt. Permite la obtención de una autorización de residencia si la víctima colabora. Vid. el Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, Área III, Objetivo 5. En cambio el legislador italiano sí concede protección aunque no haya colaboración.

³² Punto 15 de la Resolución.

³³ En este sentido, vid. Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Bruselas, 22 de diciembre de 2004, p. 35 y, entre otros, Apap, J., Cullen, P. y Medved, F. (2002: 28). *Counteracting Human Trafficking: Protecting the Victims of Trafficking*, Centre for European Policy Studies; Shearer Demir, J. (2003: 46). *Trafficking of Women...op.cit.*

³⁴ El Grupo de Expertos en trata de seres humanos constituido por la UE así lo ha entendido también y afirma que, cuando expire el permiso de residencia y no pueda renovarse conforme a la normativa nacional del Estado miembro, se debería conceder una autorización de residencia por razones humanitarias, sobre todo si se trata de personas especialmente vulnerables, como los menores o víctimas de agresiones sexuales o si han sufrido graves abusos de los derechos humanos, sobre todo si se teme que su vida, salud o libertad personal estén en peligro en caso de retorno a su Estado de origen: Experts Group on Trafficking in Human Beings: Opinion on reflection period...cit., p. 4.

³⁵ En el mismo sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados:

Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Document nº HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002, disponible en <http://www.ncadc.org/uk/letters/news27/Gender.pdf>.

³⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados: World Health Organization: *Mental Health of Refugees*, Ginebra, 1996.

³⁷ Punto 15 de la Resolución.

No se puede afirmar que se prima la protección de los derechos humanos de la víctima y denegarla si ésta decide no colaborar. Devolver a las víctimas de trata su país sin más protección, contribuye a seguir victimizándolas (Pearson, E. (2001). *Trafficking/Slavery. New Internationalist*, Issue 337, agosto, disponible en <http://www.newint.org/issue337/trapped.htm>), porque no se hace nada por impedir que caigan de nuevo en las redes de los traficantes. Una vez que la policía hace una redada y detiene a algunos traficantes y víctimas de la trata, no es coherente con la proclamada política protectora de la UE la expulsión de aquellas personas que no se encuentran residiendo legalmente en el Estado Miembro de que se trate. Los seres humanos víctimas de trata tienen derecho a protección siempre, no sólo cuando testifiquen, porque lo que está en juego son sus derechos humanos, que conforman la base del modelo de UE que estamos construyendo.

4. CONCLUSIONES

La UE se ha visto obligada a incluir como una prioridad en su agenda la protección de las víctimas de trata de seres humanos, por las cifras tan alarmantes que implican, de un modo o de otro, a países miembros de la UE en este tema que atenta contra los derechos humanos más elementales, sobre los que se asienta la construcción de la Europa de los ciudadanos. La complejidad del fenómeno de la trata impiden acabar con esta lacra fácilmente, pues hay que hacerle frente desde muy diferentes ámbitos y conlleva un compromiso muy importante en la realización de cambios estructurales del modelo de sociedad.

La UE ha acometido la protección de la víctima desde tres ámbitos: 1) la prevención de las actividades relacionadas con la trata, a través de acciones de colaboración con los países de origen de las víctimas y financiando acciones de prevención y formación en los Estados de destino; 2) La represión de las redes de delincuencia organizada que hay tras la explotación de la trata y 3) la protección de las víctimas.

Sin embargo, la timidez al abordar las medidas de protección directa de las víctimas llevan a pensar que su verdadera prioridad es el control de la inmigración irregular. La protección de las víctimas se sitúa en un segundo plano, pues sólo se impone como obligatoria cuando hay colaboración por parte de la víctima y esto no es coherente con las disposiciones a favor de los derechos humanos procedentes de las distintas instituciones comunitarias: la expulsión de las víctimas de trata que no se encuentren residiendo legalmente en el Estado Miembro de destino debería estar prohibida desde las más altas esferas en la UE en aquellos casos en que se sospeche que pueden ser objeto de persecución por las bandas criminales en sus Estados de origen y debería imponerse la concesión a las mismas y a sus familiares más directos, de un permiso de residencia permanente, o de una autorización de residencia por razones humanitarias o la concesión del derecho de asilo, cuando no la nacionalidad del Estado Miembro de acogida. Es verdad que con esto, puede que se diera algún caso en el que algunas personas decidieran voluntariamente ser víctimas de trata para obtener las ventajas finales, pero el que excepcionalmente esto pueda ocurrir, no puede hacer perder de vista, que en la inmensa mayoría de ocasiones, las personas víctimas de trata lo son verdaderamente y no de modo voluntario. Por tanto, sólo una política que priorice la protección de las víctimas será compatible con la salvaguardia de los derechos humanos y quizás anime a las víctimas a denunciar a los delincuentes, lo que contribuiría a luchar más decididamente contra las redes de delincuencia organizadas.

DOCUMENTACIÓN

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2002). *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Document n° HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002, disponible en <http://www.ncadc.org/uk/letters/news27/Gender.pdf>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (1996). *World Health Organization: Mental Health of Refugees*, Ginebra.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. (2005). *Lucha contra la trata de seres humanos- Enfoque integrado y propuestas para un plan de acción* (COM (2005) 514 final, de 18 de abril de 2005).
- Experts Group on Trafficking in Human Beings. (2004). *Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings*, 18 de mayo de 2004.
- Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la trata de personas, Global Rights. (2005). Directriz 7: Prevención de la trata de personas.
- Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. (2009). Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/10/16, de 20 de febrero de 2009.
- Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Análisis de situación y Plan de acción. (2007). Ministerio del Interior, 15 de octubre de 2007.
- United Nations Human Rights Committee: *Recommendation of the 1998 Session of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery*.

U.S. Department of State. (2002, junio). *Victims of Trafficking and Violence Protection Act (2000). Trafficking in Persons Report.*

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Global contra la trata de mujeres. (2003). *Manual de Derechos Humanos y contra la Trata de Personas.* Bogotá: Gaatw.
- Apap, J., Cullen, P. y Medved, F. (2002). *Counteracting Human Trafficking: Protecting the Victims of Trafficking.* Centre for European Policy Studies.
- Badía Martí, A.M. (2005). *Noción jurídica internacional de la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo.* Sevilla.
- Baucells i Uadós, J. (2006). El tráfico ilegal de personas para su explotación sexual. En Rodríguez Mesa y Ruiz Rodríguez. (Coords.). *Inmigración y sistema penal. Retos y desafíos para el siglo XXI.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boldova Pasamar, M.A. y otros. (2010, marzo). Trata de seres humanos, en especial menores. *Revista de Derecho migratorio y extranjería. Lex Nova, 23,* 51-112.
- Brittan, V. y Elliot, L. (2000, 29 de junio). Rich live longer. Poor die younger in a divided world. *The Guardian.*
- Caldwell, G., Galster, S. y Steinzor, N. (1997). *Crime and Servitude: An Expose of the Traffic in Women for Prostitution from the Newly Independent States.* Global Survival Network. Recuperado de <http://www.globalsurvival.net/femaletrade/9711russia.html>
- Fábrega Ruiz, C.F. (2009, noviembre). Inmigración y prostitución. Regularización, prohibición y lucha contra la trata. Una reflexión. *Diario La Ley, 7291,* Sección Tribuna, 25. Ref. D-362.
- Federación de Mujeres progresistas. (Ed.). (2008). *Trata de mujeres con fines de explotación sexual. Estudio exploratorio.* Madrid: Ayregraf.
- García Vázquez, S. (2008, julio-diciembre). Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas. *ReDCE, 10.*
- Laczo, F. (2002, noviembre). *Human Trafficking: The Need for Better Data.* Recuperado de <http://www.migratoninformation.org>
- Maqueda Abreu, M.L. (2001). *El tráfico sexual de personas.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pearson, E. (2002). *Human Traffic Human Right: Redefining Victim Protection.* Anti-Slavery International. London.
- Pearson, E. (2001, agosto). Trafficking/Slavery. *New Internationalist, 337.* Recuperado de <http://www.newint.org/issue337/trapped.htm>.
- Pérez Alonso, E. (2009). La nueva esclavitud del siglo XXI: el tráfico ilegal de personas. En S. Sánchez Lorenzo. (Ed.). *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía.* Barcelona: Atelier.
- Raffonelli, L. (2002). *INS Final Rule to Assist Victims of Trafficking.* International Institute of Rhode Island, USA. Recuperado de http://www.refugees.org/world/articles/RR_April_2002_box1.cfm.
- Shearer Demir, J. (2003). *Trafficking of Women for Sexual Exploitation: A Gender-Based Well-Founded Fear? An examination of refugee status determination for trafficked prostituted women from CEE/CIS countries to Western Europe.*
- Ward, J. (2002). *If not now, then when? Addressing Gender-based violence in refugee, internally displaced, and post-conflict settings.* Women's Commission for Refugee Women and Children, International Rescue Committee.