

LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA

ASCENSIÓN LUCEA SÁENZ

Licenciada en Derecho. Doctoranda en el programa de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Universidad de Zaragoza



RESUMEN

Desde la perspectiva humanística, se parte de la realidad del fenómeno de la trata de personas, en especial mujeres y niñas, como un crimen que atenta de manera alarmante contra derechos fundamentales básicos, de grandes dimensiones y que produce ingentes beneficios económicos, dirigido fundamentalmente por las mafias del crimen organizado internacional y por ello, muy difícil de controlar. Las distintas instancias internacionales, regionales y subregionales, especialmente preocupadas por los Derechos Humanos, han desarrollado una normativa específica extensa, destinada a combatirlo. Para la Unión Europea, esta lucha constituye un reto de primer orden, que actualmente se remite a lo dispuesto en la Directiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011, y a la Comunicación de la Comisión que incorpora la “Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la Trata de Seres Humanos (2012-2016)”, de 19 de junio de 2012.

Palabras clave: derechos humanos, trata de seres humanos, crimen organizado, Unión Europea, víctimas de trata, explotación sexual, trabajo forzado, esclavitud, servidumbre, mafias.

ABSTRACT

This paper adopts a humanistic perspective in examining the reality of the phenomenon of human trafficking, focusing in particular on its effect on women and children, it looks at human trafficking as a crime that gravely threatens the fundamental human rights of its victims and generates considerable economic benefits for the international crime rings that oversee it. The illegal nature of the organizations that direct human trafficking make it extremely difficult to control. Varying international, regional and sub-regional courts concerned particularly with human rights have developed extensive specific regulations with the aim of combatting human trafficking. For the European Union, this fight constitutes a challenge of the first order, and currently abides by the guidelines found in Directive 2011/36/UE of April 5, 2011, and the Communication of the European Commission that incorporates the “EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016)”, of June 19, 2012.

Keywords: human rights, human trafficking, organized crime, European Union, victims of trafficking, sexual exploitation, forced labor, slavery, servitude, mafias.

1

Protocolo de las Naciones Unidas 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 Transnacional, adoptados en Palermo, Italia, en 2000. Art. 3.

A) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

B) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado A) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

C) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

D) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

INTRODUCCIÓN

El comercio con personas es un hecho histórico, en el que mujeres y hombres de todas las edades han sido esclavizados y violados, en la paz y en la guerra. En el caso de las mujeres, la “trata de blancas” proporcionó durante décadas, “objetos” de satisfacción sexual a los hombres que podían pagar por ellas. Las mujeres perdían su condición humana, pasando a ser propiedad de aquéllos que las “compraban”, para su utilización como objeto sexual.

En pleno S.XXI, esta especulación continúa, y no han desaparecido la violencia, el engaño, la mentira, la corrupción, el abuso de poder y la explotación de seres humanos, que desde hace siglos se han venido practicando.

La trata se descubre como una compleja circunstancia transnacional que hunde sus raíces en la vulnerabilidad ocasionada por situaciones de pobreza, falta de cultura democrática, conflictos y/o postconflictos, la desigualdad entre hombres y mujeres y la violencia contra éstas aceptada socialmente, la insuficiencia de oportunidades y empleo, la dificultad del acceso a la educación, la discriminación y la falta de integración social.

Aun cuando se abordan cuestiones de carácter penal, el presente artículo sitúa los Derechos Humanos como núcleo de interés.

DETERMINACIÓN JURÍDICA DEL CONCEPTO DE TRATA DE SERES HUMANOS

Para comprender este fenómeno en su justa medida, ha de comenzarse distinguiendo el delito de trata del de tráfico ilícito de migrantes. Ambos tienen en común una misma problemática, que se remite a las vulnerabilidades mencionadas, y que conduce a los ciudadanos inmersos en esas circunstancias al deseo de salir de sus territorios y lograr una vida mejor. En el delito de trata de mujeres y niñas, se añade además la demanda de éstas como mercancía sexual.

Al objeto de evitar caer en la confusión de términos, ha de precisarse la definición jurídica de cada supuesto, teniendo en cuenta como elementos diferenciadores: el consentimiento, la explotación, la transnacionalidad y el beneficio económico¹.



En cuanto al consentimiento, en el tráfico ilícito de migrantes, éstos aceptan ser una parte del negocio, en tanto que las víctimas de trata nunca consienten, o si lo hicieron fue bajo coacción, engaño o abuso. El tráfico termina con la llegada de los migrantes a su destino, mientras que la trata implica la explotación persistente en el tiempo a través de cualquiera de sus formas. La transnacionalidad supone otro rasgo diferenciador importante, puesto las víctimas de tráfico de migrantes se trasladan siempre de un país a otro; sin embargo, para calificar de trata una situación concreta no resulta indispensable el hecho de que la víctima sea trasladada a otro Estado, pudiéndose producir dentro del mismo. Por último, el beneficio económico, la finalidad básica en ambos delitos, en el caso del tráfico se haya en el precio pagado por la víctima, que es el pactado antes de la entrada ilegal en otro Estado. Este beneficio, en el delito de trata se extiende más allá de la introducción clandestina, prolongándose de manera indeterminada, con lo cual se aumentan ingentemente las ganancias, a cambio de mayores abusos y vejaciones.

Precisada esta distinción, concluimos que el tráfico de migrantes supone una irregularidad poco comparable en cuanto a gravedad con la trata de seres humanos. El primero se mueve en el plano del no cumplimiento de una normativa migratoria administrativa estatal, mientras que en el segundo se vulneran trascendentalmente Derechos Humanos básicos, universalmente reconocidos, entre los que se encuentran el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad, la salud, el derecho a no sufrir esclavitud o servidumbre forzada y a no padecer prácticas de tortura u otras formas de trato inhumano o degradante; delitos de carácter penal cuya persecución resulta primordial, y para lo cual han de adoptarse medidas obligatorias de carácter genérico que partan de la prevención, seguida por la cooperación transfronteriza entre los Estados y la coordinación de los distintos agentes².

En nuestro ámbito territorial más próximo, la implicación comprometida del Estado español en la lucha contra las mafias y redes criminales³, ejecutores fácticos del delito, se enmarca en la legislación internacional regional del Consejo de Europa⁴, y en la subregional de la Unión Europea, lo que conlleva la asunción de los principios básicos emanados de las Naciones Unidas en la materia.

LA REALIDAD DEL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS, EN ESPECIAL MUJERES Y NIÑAS

Según la evaluación más reciente realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales en la materia, en su *Estimación Mundial sobre el Trabajo Forzado 2012*⁵, calcula que 20,9 millones de personas son víctimas de trata en el mundo, entendiendo que ésta puede calificarse como trabajo forzado⁶. La cifra implica que aproximadamente tres de cada 1.000 personas se ven abocadas a una situación de trata en algún momento de su vida. Las mujeres y niñas constituyen la mayor proporción en este total: 11,4 millones (55%), en comparación con los 9,5 millones (45%) de hombres y niños. Del total de víctimas estimadas, 1,5 millones se concentran en las economías desarrolladas y la Unión Europea (7%). Los datos reflejan que mujeres y niñas se ven afectadas en mayor medida, en especial por la explotación sexual forzada. No obstante, la OIT reconoce que en sus evaluaciones, aunque utiliza la mejor metodología posible, los resultados son todavía conservadores, e insiste en la necesidad de realizar estudios primarios a nivel nacional que refuercen las bases para desarrollar políticas e intervenciones más eficaces.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)⁷, que lidera a nivel global la lucha contra el crimen desde 1997, en su *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012*⁸, constata también cómo la mayoría de las víctimas a nivel mundial, y en Europa, son muje-

² García Arán, M. *Esclavitud y Tráfico de Seres Humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

³ Sánchez García de Paz, Isabel. "La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales. Concepto de crimen organizado y caracterización criminológica". Boletín del Ministerio de Justicia, n.º extra 2015, 2006. Como red criminal o mafia, se entiende la colaboración ordenada y preestablecida de diferentes personas, que se mantiene durante cierto periodo de tiempo y que actúan de una manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con pena de privación de libertad de al menos cuatro años.

⁴ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Varsovia, 16 de mayo de 2005.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Erev.pdf

Ratificación por el Estado español, BOE de 10 de septiembre de 2009:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/09/10/pdfs/BOE-A-2009-14405.pdf>

⁵ Estimación Mundial Sobre el Trabajo Forzado 2012. Publicaciones OIT. Informe completo, en inglés:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf

⁶ Estas cifras no incluyen los casos de trata con fines de extracción de órganos ni los de matrimonio forzado u adopción forzada, a menos que estas prácticas den lugar a una situación de trabajo o servicio forzado.

⁷ Web en español: <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/humantrafficking.html>

⁸ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

⁹ 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 Transnacional. http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

¹⁰ Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, de 12 de agosto de 2010

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4caae0052>

¹¹ Tratado de la Unión Europea. Tratado de Maastricht, 1992. Versión consolidada. http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_ES.pdf



12

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tratado de Lisboa, 2007. Versión consolidada.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:ES:PDF>

13

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge en un texto único, por vez primera en su historia, el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión.
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Actualmente, la Carta de Derechos Fundamentales se adjunta al Tratado de Lisboa (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) en forma de declaración. Para ver las versiones consolidadas de ambos Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea:
http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190esc_002.pdf

14

Artículo 5. Prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado. 1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre. 2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio. 3. Se prohíbe la trata de seres humanos.

15

Eurojust, Agencia de cooperación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea (FRONTEX), Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), Agencia Europea de Seguridad de las redes y de la Información (EINSA), Escuela Europea de Policía (CEPOL), Oficina Europea de Policía (EUROPOL), Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE).

16

Organización Internacional del Trabajo. “*El trabajo forzoso en los países industrializados*”. 2005. (Importante: El término “trabajo forzoso” debe entenderse como “trabajo forzoso”)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_33_es.pdf

17

Acción Común 97/12/JAI, de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras. DOUE 10 de enero de 1997.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:007:0005:0008:ES:PDF>

18

<https://www.boe.es/doue/2004/261/L00019-00023.pdf>

19

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:262:0044:0050:ES:PDF>

20

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:262:0051:0058:ES:PDF>

21

Annual Activity Report 2011.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2214-FRA-2012_Annual_Activity_Report_2011_EN.pdf

res y niñas. En cuanto a la trata a nivel nacional, dentro del mismo país, representa más del 25%, en aumento.

El informe refleja que se ha avanzado notablemente en la lucha contra la trata de personas tras la entrada en vigor del Protocolo de Palermo en 2003^[9], desde el cual 134 países y territorios de todo el mundo han penalizado el crimen estableciendo la trata como delito específico. Pero los progresos en cuanto a las condenas continúan siendo escasos. Así, se señala que permanecen pendientes de resolver varios problemas importantes que dificultan la plena aplicación del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatirla^[10].

LA UNIÓN EUROPEA CONTRA EL DELITO

El respeto de los Derechos Humanos constituye uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea. Sus principios se recogen en el Tratado de la Unión Europea^[11], el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea^[12] y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión^[13]. La Agencia Europea de los Derechos Fundamentales vela por su acatamiento, y por la vigilancia de los supuestos del delito de trata de seres humanos, que se prohíbe expresamente en el artículo 5 de la Carta^[14].

La Agencia, cada vez mejor considerada, fue creada por el Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo de 15 de febrero, sustituyendo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Su objetivo es brindar asistencia y asesoramiento en materia de derechos fundamentales a las instituciones y órganos comunitarios, y a los Estados miembros, en la aplicación del Derecho comunitario. Entre sus funciones, se encuentra principalmente, mantener relaciones institucionales estrechas a nivel internacional, europeo y nacional, en particular con el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) las agencias competenciales de la Unión^[15], las organizaciones gubernamentales y los organismos públicos, incluidas las instituciones nacionales de

defensa de los Derechos Humanos, teniendo como objetivo cooperar y evitar duplicidades de trabajo.

Siguiendo las estimaciones de las Naciones Unidas, los beneficios anuales promedio provenientes de estos crímenes se estiman en casi 32.000 millones de dólares, de los cuales un 49% se generan en las economías industrializadas (15.500 millones)^[16]. Los mayores beneficios per cápita se obtienen en la industria del sexo. Estas cantidades tan elevadas evidencian la existencia de entramados delictivos sofisticados, que dificultan los esfuerzos en su persecución.

El Tratado de Maastricht fijó como objetivo de la Unión Europea aumentar la seguridad ciudadana, elaborando una Acción Común en materia de cooperación policial y judicial, prevención y lucha contra la delincuencia organizada y la trata^[17]. A partir de ésta, se estableció un programa de fomento de iniciativas coordinadas dedicadas a combatirlas. Posteriormente, se aprobó la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio, hoy sustituida por la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.

Dos años más tarde se aprobó la Directiva 2004/81/CE del Consejo^[18], de 29 de abril de 2004, de permiso de residencia para las víctimas de trata. Posteriormente, las Decisiones del Consejo 2006/618/CE^[19] y 2006/619/CE^[20], de 24 de julio, incorporaron al Tratado de la Unión Europea las disposiciones del Protocolo contra la trata de personas de las Naciones Unidas de 15 de noviembre de 2000.

En su informe del año 2011^[21], la Agencia Europea de Derechos Fundamentales expuso cómo los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea resultan muy vulnerables a la explotación y los abusos en sus lugares de trabajo, e insistió en la importancia de trabajar en la igualdad de género como medida de prevención, así como en la necesidad de prestar la suficiente protección a las víctimas, elaborando una serie de disposiciones que garantizaran sus derechos. Un estudio completo sobre trata de seres humanos se incluye entre los objetivos de su plan



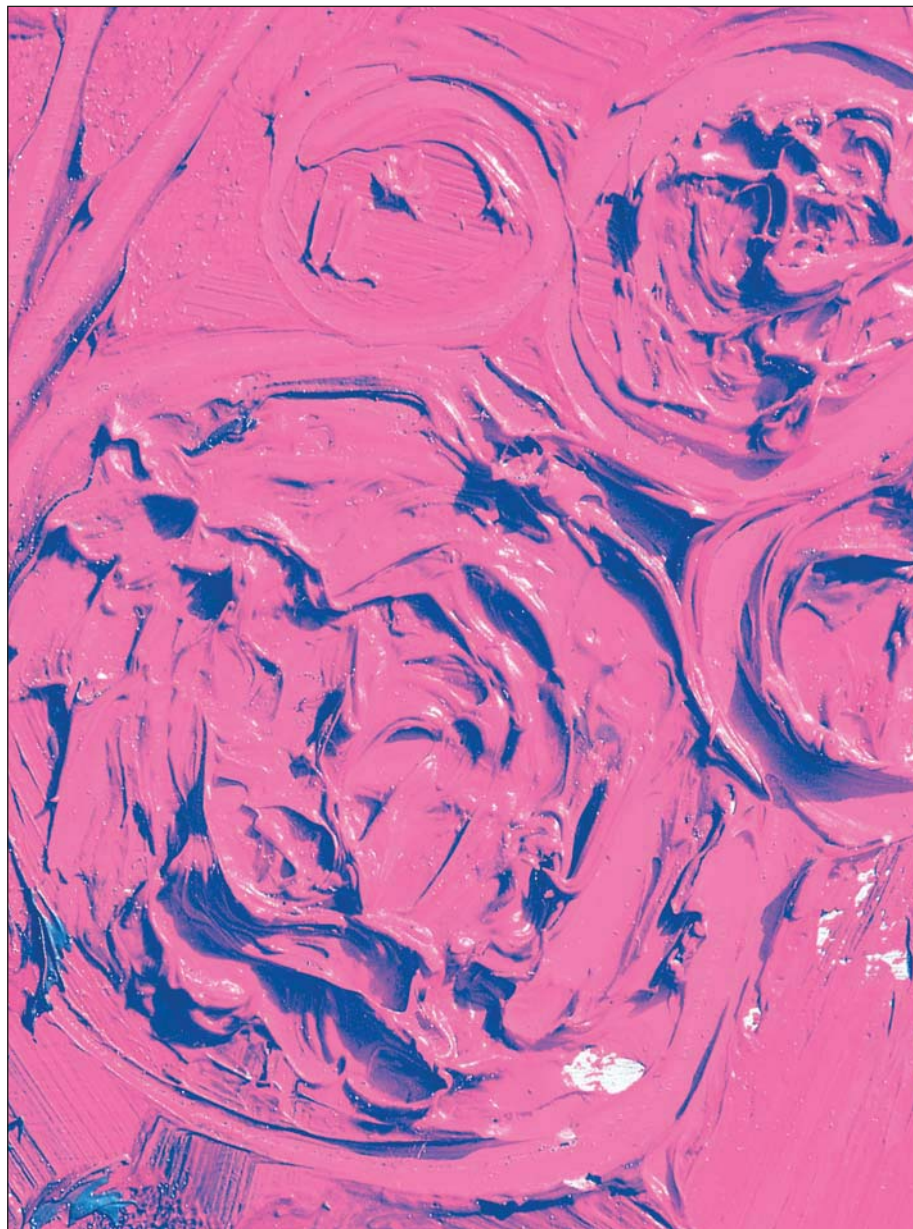
de trabajo en 2013²², en función de lo dispuesto en la Estrategia Europea a la que nos referiremos más adelante.

Por su parte, el Programa de Estocolmo²³ establece las prioridades de la Unión Europea respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014, pretendiendo ambiciosamente hacer frente a los desafíos del futuro y reforzar aún más estos espacios, con medidas centradas en los intereses y necesidades de los ciudadanos. En éste, se recomienda el desarrollo de una estrategia de seguridad interior para la Unión Europea, dirigida a mejorar la protección de los ciudadanos y a luchar contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, el abuso y la explotación sexual de los menores, y la pornografía infantil, así como contra la delincuencia cibernética y económica, la corrupción, falsificación y piratería, y contra las drogas. El Programa de Estocolmo se aplica por medio de un Plan de Acción²⁴, que se presenta como su hoja de ruta.

Por último, la normativa europea de aplicación más inmediata remite a la Directiva 2011/502/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, para la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de sus víctimas, y a la Estrategia de la Unión para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016).

A **Directiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la Trata de Seres Humanos y a la Protección de las Víctimas, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo**²⁵.

La Directiva parte de considerar la trata de seres humanos como un delito de máxima gravedad. Se establecen normas mínimas comunes relativas a la infracción y sanciones, centrándose en el componente represivo pero añadiendo, insistentemente, la importancia de su prevención, y de garantizar la recuperación e integración social de las víctimas.



Entre las infracciones que se consideran trata de seres humanos, se encuentran la captación, el transporte o el traslado de personas mediante amenaza, uso de la fuerza, coacción, abuso de poder o aprovechamiento de su vulnerabilidad, destinadas al trabajo o servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la extracción de órganos, la adopción ilegal y los matrimonios forzados, y la explotación sexual.

Especial relevancia adquiere el reconocimiento a la especificidad del delito de trata en función del sexo, y el hecho de que mujeres y hombres sean a menudo objeto del crimen con fines diferentes.

22

Annual Work Programme 2013. Pp. 9 y ss.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2234-FRA_AWP2013_EN.pdf

23

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF>

24

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo. Bruselas, 20 de abril de 2010. COM(2010) 171 final. No publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF>



25

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:Es:PDF>

26

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. En vigor desde el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

27

Extensión en el tiempo, comunicaciones vigiladas y repetidas, control bancario, investigaciones personales y financieras y especialmente, amenazas de represalias por parte de los delincuentes.

28

El objetivo del periodo de reflexión es la protección de los derechos humanos de la víctima, ofreciendo un tiempo razonable hasta que la víctima esté en condiciones de conocer su situación, derechos y opciones legales que tiene, así como decidir con conocimiento de causa si está dispuesta a colaborar en los procedimientos penales.

El Convenio del Consejo de Europa contra la trata establece una duración mínima de 30 días; entre los Estados el periodo varía entre 45 días y 6 meses. En España, el plazo máximo no está especificado. El Grupo de Expertos en la Trata de la Comisión Europea recomendó en 2004 que el periodo mínimo debía ser de por lo menos 3 meses. Oficina del Defensor del Pueblo, España. La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles. 2012.

29

Desde marzo de 2011, Myria Vassiladou.

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action;jsessionid=1mpHR2PL0pFz6PqhLb0nsCp1TVcTvTdg2JM9g6LgHvG17HD4BnDy1207144150?sectionPath=About%2FCoordinator&resetSessionTagsMapping=true>

30

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:207:0014:0021:ES:PDF>

31

Comunicación: "La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura" COM (2011) En especial, 743 final, que pone de relieve la importancia de la cooperación con los terceros países de origen, tránsito y destino e identifica como uno de sus cuatro pilares la prevención y la reducción de la migración irregular y la trata de seres humanos.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0286:FIN:ES:PDF>

Repara también en el trato especial que ha de darse a los supuestos en que las víctimas sean menores, de conformidad con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño²⁶.

En relación con las penas, se fijan más severas en función de la mayor vulnerabilidad de las personas, teniendo en cuenta la edad, sexo, condiciones de salud, probables supuestos de discapacidad o embarazo de las mismas, así como el grado de ensañamiento que se emplee en la consumación del delito.

Los Estados miembros deberán velar por la protección de las víctimas de posibles actos delictivos en los que hubieran podido incurrir durante el tiempo en el que lo fueron, como el uso de documentación falsa, la prostitución o la inmigración ilegal, alentándolas a testificar en los procesos penales. En el procesamiento de los delitos, resalta la norma que no debería depender de una denuncia inicial, reconociendo el perjuicio que ello supone para los denunciantes²⁷, e insiste en la obligatoriedad de prestarles adecuada asistencia y apoyo en el proceso y después del mismo, garantizándoles un conocimiento suficiente de las garantías con que cuentan, y prestándoles asesoramiento jurídico gratuito y representación legal desde el principio. Muy importante resulta el establecimiento de un periodo suficiente de reflexión²⁸, en el que puedan recapacitar con serenidad la oportunidad de prestar declaraciones.

La protección que se les preste, continúa el texto, se apoyará en una evaluación de riesgo individual, de conformidad con los procedimientos nacionales, con duración adecuada en el tiempo, y la garantía de subsistencia en ese periodo en cuanto a alojamiento, atención médica e información, y de seguridad frente a cualquier amenaza o intimidación, así como de todo aquello que pudiera suponer una doble victimización, teniendo en cuenta la experiencia traumática que supone el proceso penal.

Se hace especial énfasis en las medidas de prevención, de sensibilización y conocimiento que han de emprenderse, dirigidas no sólo a las víctimas poten-

ciales sino también a toda la población, a través de los ámbitos de la educación y formación, fomentando especialmente la disminución de la demanda.

Los Estados deberán establecer sistemas nacionales de supervisión, con ponentes nacionales para estudiar tendencias, estadísticas y mediciones. La Coordinadora²⁹ para la lucha contra la trata de seres humanos facilitará información a los Estados e intercambiará experiencias y buenas prácticas. Los Estados facilitarán su labor.

Se establece la creación de un Grupo de Expertos en trata de seres humanos, para asesorar a la Comisión Europea sobre temas relacionados con su lucha y prevención. El grupo se constituyó con la Decisión 2011/502/UE de la Comisión³⁰, el 10 de agosto de 2011, y actualmente realiza estudios sobre el tema, ayuda a establecer políticas en contra del delito y fomenta foros sobre la cuestión.

La Directiva otorgaba como plazo a los Estados para trasponer la norma, *hasta el pasado 6 de abril de 2013*. Por otra parte, y con anterioridad al 6 de abril de 2015, la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo un informe que evalúe en qué medida aquéllos han adoptado las disposiciones necesarias, y preparará otro dossier antes del 6 de abril de 2016 con la incidencia de la legislación nacional que tipifique penalmente *el uso de los servicios*.

La valoración de la Directiva en su conjunto es positiva. Adopta un enfoque integrado y global centrado en los Derechos Humanos y en las víctimas, y tiene en cuenta de manera especial la dimensión de género.

B

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)³¹.

El objetivo de la Estrategia es proporcionar un marco coherente a las medidas legislativas y políticas previs-



tas y las que se hallen en curso, fijar prioridades, suplir carencias y complementar la Directiva analizada.

Establece que la Coordinadora de la Unión Europea contra la trata supervisará su ejecución, incluyendo en sus tareas, responder a la necesidad urgente de garantizar coherencia y una planificación estratégica coordinada a nivel de la Unión, con las organizaciones internacionales y los terceros países, para abordar la cuestión de manera global.

La Comisión ha creado un sitio web ³² dedicado al tema, que se actualiza regularmente y pretende funcionar como ventanilla única para los profesionales y el público en general.

Se presta gran atención a toda la normativa desarrollada a nivel internacional, partiendo del Protocolo de Palermo de diciembre de 2000, y la regional del Consejo de Europa, en especial el Convenio sobre la lucha contra la trata de personas, adoptado el 16 de mayo de 2005, también conocido como Convenio de Varsovia ³³.

Los Estados miembros se erigen como los principales responsables en la lucha contra la trata de seres humanos, apoyados por la Comisión Europea en la tarea, para lo cual se tiene muy en cuenta la **Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Rantsev/Chipre y Rusia, demanda 25965/04, de 10 de mayo de 2010** ³⁴, que constituye una referencia decisiva, al establecer la obligación clara de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias en los diferentes ámbitos que abarca el delito: captación, investigación de los hechos, el enjuiciamiento, la protección de los derechos humanos y la prestación de asistencia a las víctimas.

Son cinco las prioridades fijadas para abordar la cuestión, estructuradas cada una de ellas en una serie de acciones, que la Comisión ha de llevar a cabo a lo largo de los próximos cinco años en concertación con otros interesados, incluidas sus propias instituciones y agencias, los Estados miembros,

el Servicio Europeo de Acción Exterior, las organizaciones internacionales, los terceros países, la sociedad civil y el sector privado ³⁵. Las prioridades ³⁶ y sus acciones correspondientes pretenden englobar todos los aspectos en que el fenómeno de la trata de seres humanos se desenvuelve.

Prioridad A. Remite a lo relacionado con la *detección, protección y asistencia a las víctimas* de la trata. Se detectan cinco grandes necesidades de las mismas: respeto y reconocimiento, asistencia, protección, acceso a la justicia e indemnización, para cuya consecución han de establecerse los mecanismos necesarios que faciliten su integración social, comenzando con asistencia y apoyo personalizados, basados en una evaluación individual.

Prioridad B. Reúne las acciones relativas a reforzar la *prevención en la trata de seres humanos*. Parte de la necesidad de diseñar campañas de sensibilización dirigidas a consumidores y usuarios de servicios, comprometiendo en la causa a las empresas, que habrán de responsabilizarse de sus códigos de conducta ³⁷, promoviendo la creación de una coalición de empresas europeas contra la trata. Al mismo tiempo, se pondrán en marcha actividades a escala de la Unión, dirigidas a grupos vulnerables o específicos, como las mujeres o menores en situación de riesgo, los trabajadores domésticos, las comunidades gitanas y los trabajadores indocumentados.

Prioridad C. Centra sus acciones en la *persecución más activa a los traficantes*, habiéndose constatado que el número total de casos enjuiciados es muy bajo. Para esto, se crearán unidades policiales nacionales multidisciplinarias, especializadas en el tema, que operarán como puntos de contacto para las agencias de la Unión, en particular Europol. También señala la importancia de garantizar una investigación financiera proactiva, teniendo en cuen-

32

<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

33

http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/Convenio_Consejo_de_Europa.pdf

34

Texto íntegro de la Sentencia en español: http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Rantsev_c_Chipre_y_Rusia.pdf

35

Una política multidisciplinaria y coherente en esta lucha, requiere la participación de un grupo de actores amplio y variado, entre los que deberán encontrarse agentes de policía, guardas de fronteras, funcionarios de inmigración y asilo, fiscales, magistrados y abogados, funcionarios judiciales, inspectores de vivienda, trabajo y sanidad, asuntos sociales y organizaciones de la sociedad civil, trabajadores de los ámbitos social y juvenil, organizaciones de consumidores, sindicatos, organizaciones de empresarios, agencias de trabajo temporal, agencias de contratación y personal consular y diplomático, así como también tutores y representantes legales, los servicios de apoyo a menores y a las víctimas en general, sin olvidar tener en cuenta a voluntarios y personas que trabajan en situaciones de conflicto.

36

Prioridad A.
Detectar, proteger y asistir a las víctimas de trata de seres humanos.

Prioridad B.
Reforzar la prevención.

Prioridad C.
Perseguir más activamente a los traficantes.

Prioridad D.
Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas.

Prioridad E.
Conocer mejor y responder eficazmente a las tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos.

37

Campaña “Comprar de manera responsable”, de la OIM

<http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2011/pbn-listing/iom-campaign-urges-uk-consumers-to-buy-r.html>

38

GAFI. Grupo de Acción Financiera. Se creó en París en 1989 con el fin de estudiar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Su mandato está renovado hasta el año 2020. El organismo supervisa el cumplimiento de sus recomendaciones a través de evaluaciones periódicas de los países miembros. Recomendaciones de febrero de 2012. Normas internacionales contra el blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

<http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/06/40recomendacionesgafi.pdf>



39

La investigación financiera ha sido reconocida como herramienta para la obtención de pruebas.

Las pistas financieras pueden aportar la prueba adicional necesaria a las declaraciones de las víctimas, especialmente en sectores de alto riesgo: agricultura, construcción, industria textil, asistencia sanitaria, servicio doméstico e industria del sexo. Europol: "Evolución de la amenaza de la delincuencia organizada" (EADO), 2011.

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/es_europolreview.pdf

40

La Agencia Europea de Derechos Fundamentales, comenzará en 2014 a desarrollar una herramienta, manual o guía, para ayudar a los Estados miembros a abordar las cuestiones relativas a los derechos fundamentales, que se centrará en los derechos de las víctimas, incorporando una perspectiva de género, y e interés superior del menor.

41

Para ello, se basará en la Comunicación: "Crear confianza en una justicia europea: nueva dimensión de la dimensión judicial europea".

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:ES:PDF>

42

Estudio del Consejo de Europa del 2007 sobre el uso ilícito de internet para la captación de víctimas de la trata de seres humanos. Actualmente, Campaña contra el discurso del odio en la web, abri, 2013

http://act4hre.coe.int/no_hate/No-hate-speech-movement/News-Archive/Call-for-participants-Respect-Responsible-attitudes-and-behaviour-in-the-virtual-social-space

43

Para los supuestos de explotación laboral, resulta muy interesante tener en cuenta la **Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, caso Siliadin contra Francia, de 26 de julio de 2005. Texto completo en español:

http://www.idpbarcelona.net/docs/normativa/immig/jurisprudencia/tedh/19_siliadin_contra_francia.pdf

44

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_es.htm

ta las recomendaciones del GAFI³⁸, para la elaboración de normas internacionales sobre la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Por su parte, los Estados miembros llevarán a cabo de manera proactiva investigaciones financieras³⁹ de casos de trata, reforzando la cooperación con las agencias de la Unión, especialmente Eurojust y la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

Prioridad D. Incluye acciones para *mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas*. Bajo un enfoque multidisciplinario y multisectorial, se reforzará la Red de ponentes nacionales o mecanismos equivalentes de la Unión, para la recogida de datos, el análisis y la investigación, evaluando su grado de alcance. Se diseñarán mecanismos que intensifiquen la coherencia, coordinando las acciones con las de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, se promoverá la creación de una plataforma de la sociedad civil y se revisarán los proyectos financiados por la Unión, presentando en su sitio web toda la información. Se reforzarán los derechos fundamentales en la política de lucha contra la trata, en lo cual colaborarán organizaciones y organismos que ya trabajan en ello, como la Agencia Europea de Derechos Fundamentales⁴⁰, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Consejo de Europa, sumándose también las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión también coordinará las necesidades de formación en un contexto multidisciplinar⁴¹.

Prioridad E. Se dirige a *conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con la trata de seres humanos*. Teniendo en cuenta

que están cambiando las formas del delito, provocando que las formas de explotación se fusionen e interrelacionen dificultando su detección, se trabajará en el desarrollo de un sistema para la recogida de datos a escala comunitaria, que los desglosará por edad y sexo, incrementando la exposición de los factores relativos a la dimensión de género, desarrollando los conocimientos sobre el tema e incluyendo la divulgación de las especificidades en la forma en que hombres y mujeres son captados y explotados, las consecuencias según el sexo de sus distintos tipos, y las posibles diferencias en la vulnerabilidad frente a la victimización y su impacto en las personas. En virtud del programa *Una internet más segura*, la Comisión apoyará proyectos que tengan como objetivo mejorar los conocimientos de captación a través de internet y las redes sociales, incluida la captación con ayuda de intermediarios⁴². De especial interés resulta la acción dirigida a financiar un estudio sobre la jurisprudencia en todos los Estados miembros, en temas de explotación laboral⁴³, que arroje luz sobre las diferencias de enfoque, reforzándose la cooperación con los servicios de inspección laboral, social, sanitarios y de seguridad.

La Estrategia anima a los Estados miembros a realizar su propia evaluación y seguimiento de las estrategias nacionales y actividades destinadas a combatir el fenómeno. La Comisión informará cada dos años al Parlamento y al Consejo sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata, comunicados por los Estados.

La Comisión aconseja encarecidamente a los ponentes nacionales o mecanismos equivalentes, que consulten a la sociedad civil en la elaboración de sus respectivos dossiers. La Estrategia tendrá el efecto deseado dependiendo de la financiación y participación de todos los interesados.

Por último, la Comisión Europea, con fecha reciente de 15 de abril de 2013, ha presentado el primer informe sobre la trata de seres humanos⁴⁴, en el que se analizan datos



entre los años 2008 y 2010, exponiendo la realidad del incremento del número de víctimas en 23.632 entre ambas fechas, lo que significa un aumento de las mismas en un 18%, aunque el porcentaje de condenas por ello sin embargo, ha bajado en un 13% durante el mismo periodo.

Advierte la Comisión, que únicamente seis Estados miembros han implementado completamente la Directiva sobre la lucha contra la trata de seres humanos analizada anteriormente, y sólo tres de ellos han notificado una transposición parcial, a pesar de que el plazo para la incorporación a las normativas nacionales concluyó el pasado seis de abril ⁴⁵.

La Comisión Europea también muestra en su informe, el abanico de derechos de las víctimas de este delito, destinado a proporcionar información clara y accesible a las mismas sobre sus derechos laborales, sociales, de residencia y compensación, que la Unión Europea les reconoce, de manera que esta información pueda ser utilizada por ellas y por los profesionales que operan en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos.

Con esto, la Unión Europea asume su contribución a la materialización efectiva de sus derechos, ayudando a las autoridades de los Estados miembros a prestarles toda la ayuda y protección que merecen.

“En efecto, si se transpusiera íntegramente, la Directiva podría tener un impacto real y concreto en las vidas de las víctimas, e impedir que otras personas puedan acabar siendo víctimas de un delito tan atroz”.

CONCLUSIONES

La trata de seres humanos atenta contra derechos fundamentales, constituyendo un delito de máxima gravedad, de ingentes beneficios, ejecutado mayoritariamente por las mafias del crimen organizado transnacional, lo cual lo hace muy difícil de controlar. Su erradicación constituye uno de los grandes retos actuales para las distintas instancias internacionales defensoras de los Derechos Humanos.

La Unión Europea ha elaborado una amplia normativa al respecto, que actualmente se concreta en la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la Trata de Seres Humanos y a la Protección de las Víctimas, recientemente complementada por la Estrategia para la erradicación de la Trata de Seres Humanos (2012-2016), de 19 de junio de 2012.

Los objetivos fijados por ambas disposiciones incluyen preceptos relativos a su persecución, centrándose en el componente represivo pero atendiendo de manera significativa la importancia de su prevención, y de garantizar la recuperación e integración social de las víctimas, incorporando una importante perspectiva de género.

Los estudios analizados evidencian cómo entre las víctimas, los mayores porcentajes corresponden a mujeres y niñas en situaciones de vulnerabilidad, destinadas a la explotación sexual, circunstancia que, favorecida por la crisis en que nos hayamos inmersos, aumenta alarmantemente día a día, como así lo constata el reciente informe de la Comisión Europea, exigiendo medidas concretas que las instituciones de la Unión Europea han tenido muy en cuenta, delegando en los distintos Estados el desarrollo efectivo de las mismas, en un marco de coherencia y colaboración. La legislación comunitaria es ambiciosa y requiere una considerable financiación en todos los niveles territoriales, lo cual puede conducir a la idea de que gran parte de sus objetivos no podrán cumplirse, quedando en una mera declaración de intenciones.

Sin embargo, la realidad nos muestra día a día cómo las víctimas, especialmente mujeres y niñas, de explotación sexual aumentan. Los medios de comunicación alertan sobre este incremento con el que coexistimos a diario, y ello debe mover a los Estados a realizar el mayor esfuerzo posible para alcanzar la meta europea.

Unas buenas políticas de sensibilización, prevención, actuación sobre la demanda, y efectiva asistencia a las víctimas, en la línea de lo dispuesto por las disposiciones estudiadas, aplicadas por personas con la formación adecuada, pueden facilitar la tarea reduciendo costes.

Quizá no sea tan utópico pensar que el reto es posible.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BOLDOVA PASAMAR, M.A. “Trata de seres humanos, en especial menores”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n° 23, 2010, pp. 51-112.
- CHUECA SANCHO, A. “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, Ed. Bosch, S.A, 1999.
- CHUECA SANCHO, A. “Los derechos humanos de los extranjeros en Europa, entre el respeto y la discriminación. La inmigración, una realidad en España”. Seminario de Investigación para la paz, Jesús María Alemany Briz, 2002, pp.237-262.
- CHUECA SANCHO, A. “Un análisis de las migraciones internacionales a través de cinco mitos”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n° 9, 2005, pp.45-63.
- CHUECA SANCHO, A. “Una aproximación crítica a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n°14, 2007, pp. 9-24.
- CHUECA SANCHO, A.; AGUELO NAVARRO, P. “La reforma de la Ley de Extranjería, una visión crítica desde los Derechos Humanos (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n° 22, 2009, pp. 109-145.
- CHUECA SANCHO, A. “El nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n° 24, 2010, pp. 217-230.
- DÍEZ PICAZO, L.M. “La relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos”. *Teoría y realidad constitucional*, n°15, 2004, pp. 159-170.
- ELÓSEGUI ITXAXO, M. “*El rostro de la violencia. Más allá del dolor de las mujeres*” (Coordinadora), Barcelona, Icaria, enero 2002.
- ELÓSEGUI ITXAXO, M. “*Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres*”. Ministerio de la Presidencia, Colección “Estudios constitucionales”, 2003.
- ELÓSEGUI ITXAXO, M. “*Derechos Humanos y pluralismo cultural*”, Madrid, Iustel, 2009.
- ELÓSEGUI ITXAXO, M. “*Diez temas de género*”. Ediciones Internacionales Universitarias, S.A, 2011.
- GARCÍA ARÁN, M. “*Esclavitud y Tráfico de Seres Humanos*”. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- GARCÍA VÁZQUEZ, S. “Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: desprotección de las víctimas”, *Revista de derecho constitucional europeo*, n° 10, 2008, pp. 231-274.
- GÓMEZ DÍEZ, O. “El tráfico de Seres Humanos: el vacío de la sociedad moderna”. Observatorio de Migraciones. Fundación Esperanza. Grupo de Investigación en Movilidad Urbana. *Diálogos Migrantes*, n° 6, 2011, pp. 3-10.
- MAQUEDA ABREU, M^a LUISA. “*Prostitución, feminismos y derecho penal*”. Ed. Comares, Granada, 2009, pp. 160.
- MESTRE Y MESTRE, RUTH M. “*Proteger cuando se trata de trata*”. IDH, Universitat de Valencia, 2010.
- SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, I. “La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales. Concepto de crimen organizado y caracterización criminológica”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, n° extra 2015, 2006.
- SIMONE FABBRI, M. y AIERBE, P. “Funcionalidad de los discursos sobre la trata y tráfico de personas”. *Mugak*, n° 49, 2009, pp. 39-48.
- ULLOA ZIAURRITZ, T. “La prostitución, una de las expresiones más arcaicas y violentas del patriarcado contra las mujeres”. *Pensamiento iberoamericano*, n° 9, 2011, pp.293-312.