



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

Seminario Internacional: Perspectivas de los
Derechos Humanos en el siglo XXI

**EL TRÁFICO DE SERES HUMANOS Y
LA TRATA DE PERSONAS EN LA
UNIÓN EUROPEA**

*José M^a Román Portas
Fundación Ciudadanía y Valores*

México, 28 de mayo de 2009

El tráfico de seres humanos y la trata de personas en la Unión Europea

La trata de seres humanos constituye una de las más escandalosas y sangrantes formas de reducción de la persona a simple mercancía, que a su vez representa una violación de los derechos fundamentales del hombre.

Este crimen afecta en todo el mundo alrededor de 1.2 millones de personas, de las que un 80% son mujeres¹. En Europa, en los últimos diez años ha movido más de 2000 millones de euros, con un crecimiento espectacular de la demanda. En palabras de Carlos Botrán²: *cuanto más desarrollado es un país menos son las personas implicadas o explotadas sexualmente y por el contrario más consumo de sexo hay (...) por eso, los que se lucran con esta actividad, tienen que traer a las personas objeto de esta actividad de fuera del país. Es difícil de definir porque la actividad de la prostitución (en España) no es una actividad delictiva, sí la explotación, pero no la actividad en sí misma...*; *“...al ser un consumo que crece, el número de la oferta tiene que ser mayor y cada vez más variado...”*³.

Según afirmaciones del propio Botrán son redes heterogéneas y de difícil control ya que las pueden llegar a formar grupos reducidos como auténticas multinacionales que operen en varios países. En cuanto a los métodos utilizados destacan por su crueldad:

*"De las más duras que he visto en mi carrera. Se aprovechan de la ignorancia, de que se encuentran aisladas y desamparadas. Es lo que quieren las redes. Por eso las cambian de sitio cada poco tiempo. Para que no cojan confianza con los clientes y para que no se hagan amigas entre ellas"*⁴.

Instituciones como el Vaticano han condenado esta situación, como una ofensa en contra de la dignidad humana: *«Si contáramos los esclavos hoy, nos sorprenderíamos al ver que los seres humanos que están en situación de esclavitud son más numerosos que los que realmente eran esclavos según el antiguo concepto de la esclavitud felizmente abolida hace algún siglo»*

Definición de Tráfico de Seres humanos

En su acepción más amplia, incluye tanto las múltiples formas de tráfico con fines de explotación sexual (prostitución, turismo sexual, compra de novias por correspondencia y matrimonios serviles), como la extracción y comercio de órganos y el tráfico de seres humanos con fines de explotación laboral. En este sentido son los encargados de realizar las labores más penosas que ofrecen nuestros mercados de trabajo – en condiciones de sometimiento - como trabajos domésticos desde una posición de servidumbre.

¹ Según datos de la “Declaración de Oporto” presentada por el comisario europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, Frattini,

² Jefe de la Brigada Central contra la inmigración ilegal, con 20 años de experiencia en la lucha contra las mafias de tráfico de personas.

³ Declaraciones del 17 de mayo de 2009.

⁴ Declaraciones de Carlos Igual, miembro de la Guardia Civil española.

La comprensión de este fenómeno requiere tener en cuenta otras realidades no directamente vinculadas, en principio, con esta actividad delictiva. Tal es el caso de los movimientos migratorios a escala global, la falta de perspectivas laborales en las sociedades de origen y las graves carencias que, en el respeto y protección de los derechos humanos, se viven en muchas de ellas.

Al mismo tiempo, la trata constituye un delito de base incriminatoria compleja por su integración en un conjunto de diversas modalidades delictivas conexas: amenazas, intimidaciones, coacciones, agresiones sexuales, lesiones, falsificación de documentos, delitos fiscales o blanqueo de capitales.

Este mercado se relaciona muy a menudo al crimen organizado. Según Europol, el número de las víctimas traficadas a Europa puede ser de cientos de miles anuales. La mayoría son mujeres y niños. Esta actividad se considera la segunda fuente de los beneficios ilícitos para el crimen organizado. Según datos de la OIT del año 2005 los beneficios generados por la explotación económica y sexual forzada de personas por todo el mundo alcanzan los 31.600 millones de dólares.

Por lo tanto la respuesta al crimen debe ser robusta y enfocada a la prevención del procesamiento, de la protección y de la ayuda a las víctimas.

Concepto universal de trata

En noviembre de 2000, la ONU puso en marcha “La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional”. Dos de sus protocolos suplementarios fueron el *Protocolo para la prevención, supresión y castigo del tráfico de personas, especialmente mujeres y niños* y el *Protocolo contra el contrabando de inmigrantes por tierra, mar y aire*, instrumentos que entraron en vigor entre septiembre de 2003 y enero de 2004, respectivamente⁵.

Se considera, asimismo, ‘trata’: la captación, el transporte, traslado o recepción de los menores de 18 años con fines de explotación incluso cuando no se recurra a los medios enunciados en el párrafo anterior. Esta definición de trata puede desglosarse en tres elementos fundamentales:

- “ **La acción**: consiste en la captación, transporte, embarque o recepción de personas.
- “ **Los medios empleados**: amenaza, fuerza, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, pago o remuneración a alguien que ejerza un control previo sobre la víctima.
- “ **La finalidad**: Propósito de explotación tanto de tipo sexual, como mediante trabajos forzados, esclavitud y prácticas similares o extracción de órganos.

⁵ Ambos dan lugar a la siguiente definición de trata de seres humanos (trafficking in human beings): “*Reclutamiento, transporte, embarque o recepción de personas, por medio de amenaza, uso de la fuerza, coacción, fraude, engaño, abuso de poder o de situaciones de vulnerabilidad, o mediando pago o beneficio económico en la obtención del consentimiento de una persona para que ceda el control sobre otra con el propósito de su explotación. La explotación incluye, como mínimo, la derivada de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre y extracción de órganos.*”

Diferencia entre Trata de Seres Humanos y Tráfico ilegal de inmigrantes.

Tanto el tráfico ilegal de inmigrantes como la trata de seres humanos se producen a través de los cauces establecidos por las redes de inmigración irregular. Pero no se debe confundir ya que el primero se define como *“Procedimiento para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico de la entrada ilegal de una persona en un país del que no es nacional ni residente permanente.”*

Los factores que nos permiten diferenciar ambos fenómenos son los siguientes:

“ Consentimiento: El tráfico ilegal de personas, pese a desarrollarse a menudo en condiciones degradantes o peligrosas, implica su consentimiento a ponerse en manos de la red de traficantes. La trata no es consentida o, de haber mediado consentimiento inicial, el mismo se ha producido mediante coacción, engaño o abuso.

“ Explotación: El tráfico ilegal termina con la llegada de los traficados a su destino. La trata implica una posterior explotación de la víctima con la finalidad de obtener beneficios económicos.

“ Transnacionalidad: El tráfico ilegal de emigrantes es siempre transnacional mientras que la trata puede producirse entre distintas zonas de un mismo país.

Se han detallado estas diferencias porque frecuentemente no se distinguen ambos fenómenos. Esta confusión repercute en las estadísticas, con la consiguiente dificultad para acotar el problema de la trata de seres humanos, especialmente cuando nos referimos, como es el caso, a un fenómeno global cuya comprensión exige la comparación de datos elaborados por distintos países, que no utilizan criterios homogéneos.

La trata de mujeres

La trata de seres humanos con fines de explotación sexual, especialmente de mujeres y de niñas - sus principales víctimas - constituye una de las vertientes más crueles de este ilícito comercio. En realidad es una manifestación más de la situación de desigualdad en la que se encuentran en muchos lugares del mundo y constituye una clara expresión de la violencia de género. Este fenómeno ha permanecido prácticamente oculto durante años, en gran medida, por falta de concienciación. Sin embargo, en los últimos tiempos, está aflorando con fuerza en la conciencia social, gracias, en gran parte, a la labor realizada desde las instituciones, desde instancias internacionales, como Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo de Europa, o la Organización para la Seguridad Común en Europa (OSCE) y desde las asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales.

La trata con fines de explotación sexual no es un fenómeno nuevo. Las causas que lo hacen posible son, fundamentalmente, la creciente desigualdad entre países, la pobreza y la feminización de la pobreza, la persistencia de la discriminación de las mujeres, el desempleo, la división sexual del trabajo, la falta de educación y la imposibilidad de acceder a los recursos en los mismos términos que el resto de la población.

“Prometo pagar la suma de 40.000 dólares. Declaro que no infringiré las normas y que no diré nada a la policía. Si rompo las reglas mi madame tiene derecho a matarnos a mí y a mi familia en Nigeria. Mi vida vale lo mismo que la cantidad

que debo a mi madame. Declaro que me han explicado este acuerdo en mi dialecto y que será destruido cuando el pago total sea abonado”

Los archivos policiales españoles guardan multitud de contratos como éste. Un papel escrito en inglés macarrónico, con espacios en blanco para que una mujer escriba su nombre y ponga su vida a disposición de la red que le ha traído a España desde Nigeria. Se convierte en esclava durante el tiempo que tarde en pagar los 40.000 dólares. Esto supondrá una unión inquebrantable con los traficantes durante al menos cinco años.

El problema es necesario abordarlo desde cuatro puntos de vista, así lo recoge por ejemplo el **plan español**, de diciembre de 2008, **de lucha contra la trata de seres humanos**, con fines de explotación sexual:

En primer lugar, desde una perspectiva de género. Tal y como manifiesta la Unión Europea, las mujeres “presentan mayor tendencia a convertirse en víctimas de la trata debido a la falta de educación y oportunidades profesionales.” En las últimas décadas, hemos visto surgir un negocio sexual basado su cuerpo como objeto de consumo, lo que constituye un problema de discriminación por razón de sexo.

“ En segundo lugar, como una violación de los derechos fundamentales. No se puede desvincular el fenómeno de la trata del de la prostitución. El carácter local, incluso individual, que podía tener la prostitución tradicional, ha sido sustituido por algo mucho más complejo y de mayor alcance, por una actividad delictiva que comercia con la mujer, vulnerando su dignidad y comprometiendo gravemente los derechos humanos.

“ En tercer lugar, como un hecho transnacional que requiere de la cooperación internacional. El fenómeno de la globalización requiere unas herramientas como una eficaz cooperación internacional, dadas las implicaciones transnacionales de las redes que trafican con seres humanos y un compromiso, también mayor, con el desarrollo de las sociedades de origen, por la estrecha relación de la trata con situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

“ En cuarto lugar como un delito en el que es imprescindible la actuación policial y judicial. El tráfico y la trata están, en muchas ocasiones, bajo el control de redes mafiosas de carácter internacional, perfectamente organizadas, que comercian y trafican con mujeres, del mismo modo que pueden hacerlo con drogas, armas o cualquier otro producto que permita obtener grandes y rápidas cantidades de dinero. Debe combatirse, por tanto, firmemente, a estas redes para impedir su lucrativa actividad.

Breve resumen histórico en la Unión Europea

La UE en su histórica Cumbre de marzo de 2007 para conmemorar el 50º aniversario de la Unión, en su Declaración final incluía su firme voluntad de:

(...) luchar juntos contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal.

Y lo haremos defendiendo las libertades y los derechos ciudadanos incluso en el combate contra sus enemigos. Nunca más debe dejarse una puerta abierta al racismo y a la xenofobia. (Declaración de Berlín: Marzo 2007, en el 50º aniversario.)

En **1993** la Unión había abordado formalmente el tema. En noviembre de ese año, el Consejo adoptó una serie de recomendaciones para luchar contra la trata de seres humanos.

En junio de **1996**, se celebró en Viena la primera conferencia europea organizada por la Comisión sobre la trata de mujeres. Participaron en ella *representantes de todos los ámbitos (universidades, ONG, servicios de policía e inmigración, Gobiernos, Parlamentos, etc.)*. Entre las medidas propuestas en la conferencia figura el establecimiento de un plan de acción global, que contemple un enfoque estructurado.

En noviembre de **1996** se produce la primera comunicación de la Comisión que proponía medidas concretas para luchar contra esta actividad delictiva. Se incluye también la lucha contra el tráfico y explotación de menores, poniendo especial énfasis en los abusos y explotación sexual.

En **1998**, en el mes de diciembre, y tratando de poner en práctica las conclusiones de aquella conferencia, la Comisión aborda una nueva propuesta que incluye una primera definición del tráfico de personas como punto de partida que permita perseguir esta actividad como un delito específico: *La trata de mujeres consiste en el transporte de mujeres desde terceros países a la UE, de forma legal o ilegal, con fines de explotación sexual. Esta definición engloba a todas las formas de comercio sexual, incluido el matrimonio con fines de explotación sexual comercial*⁶.

Desde las diferentes instancias de la UE se sigue el desarrollo inquietante de esta actividad, en particular debido al tráfico procedente de los países de Europa Central y Oriental y se pone el énfasis en la vinculación que tiene con formas de delincuencia como el blanqueo de dinero y la constitución de sociedades pantalla. Esta segunda Comunicación sobre la trata de mujeres se sitúa pues en un contexto más amplio al cubrir las distintas etapas de la cadena de la delincuencia organizada y tener por objeto la participación de todos los protagonistas en la lucha contra este comercio. Inicia una primera aproximación global de la UE al tráfico de seres humanos.

Recogiendo las primeras inquietudes manifestadas en 1993, algunos países habían comenzado a legislar en este ámbito. Así el art. 318 bis, del Código Penal español establecía que *“1. El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión”*⁷.

En mayo de **1999** otra iniciativa de la Comisión, que fue aprobada posteriormente en el Consejo de la Unión de Tampere, da un nuevo impulso poniendo el acento en las víctimas del tráfico de personas. Desde el postulado fundamental de los derechos humanos como elemento clave en la construcción y desarrollo de la UE, así como de sus políticas internas y de su política exterior, esta inflexión, una vez tomada profunda conciencia de las características y dimensión del problema, era poner el acento en la

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y PE de 9 de diciembre de 1998.

⁷ 2. Si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas, serán castigados con la pena de cinco a diez años de prisión

protección de las personas. Esta iniciativa se ve desarrollada en el Consejo de **marzo de 2001**, donde se elabora el Estatuto de la víctima en el proceso penal en todo el ámbito de la UE.

Esta actividad, definida en la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, de **19 de julio de 2002**, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos se considera un delito grave que supone la violación de derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana que requiere un planteamiento multidisciplinar que abarque toda la cadena de la misma, incluidos igualmente los países de origen, tránsito y destino.

A partir de esa decisión, la UE convoca una Conferencia europea para dar mayor impulso a la lucha en este campo. La **Declaración de Bruselas**, emitida como colofón de la Conferencia europea sobre la prevención y lucha contra el tráfico de seres humanos -Un desafío global para el siglo XXI-, celebrada del **18 al 20 de septiembre de 2002**, contiene un anexo de recomendaciones, normas y buenas prácticas y manifiesta la necesidad de que la comisión cree un grupo de expertos en la trata de seres humanos.

El 25 de marzo de 2003 la Comisión toma la decisión de crea un comité consultivo denominado Grupo de Expertos en la trata de seres humanos constituido por 20 expertos de 13 países y presidido por el holandés Wijers. Mantuvo audiencias con más de 100 expertos e instituciones de toda Europa. Presentan su informe el 22 de diciembre de 2004. El informe adopta una aproximación al problema centrada en los derechos humanos y es a partir de esta perspectiva como plantea sus indicaciones y recomendaciones.

El Programa de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de **noviembre de 2004**, recoge las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años. Entre ellas se encuentran medidas sobre inmigración y lucha contra la delincuencia organizada.

En octubre de 2007 se ha creado un nuevo Grupo de Expertos para trabajar específicamente sobre el Tráfico de Seres Humanos. En las recomendaciones de este Grupo descansarán las iniciativas y medidas que la UE deberá tomar en los próximos años.

Líneas especiales de actuación:

De toda esta trayectoria la UE, con las recomendaciones de los expertos, ha fijado cuatro líneas fundamentales de actuación:

- Información
- Cooperación
- Actuación policial
- Apoyo a las víctimas
- Colaboración con la sociedad civil

• **Información**

Gracias a las acciones emprendidas desde 1996 (intercambio de información y labores de investigación), hoy en día este fenómeno se conoce mejor y se ha constatado que su desarrollo es inquietante, en particular debido al tráfico procedente de los países de Europa Central y Oriental. Además, las

organizaciones criminales implicadas en la trata de mujeres están a menudo vinculadas a otras formas de delincuencia, como el blanqueo de dinero y la constitución de sociedades pantalla. Esta segunda comunicación sobre la trata de mujeres se sitúa pues en un contexto más amplio al cubrir las distintas etapas de la cadena de la delincuencia organizada y tener por objeto la participación de todos los protagonistas en la lucha contra este comercio. (Comunicación de 9 de diciembre de 1998 de la Comisión al Consejo de la UE y al Parlamento.)

La lucha contra la trata de seres humanos está muy vinculada, como hemos comentado al comienzo de la presentación, a cuestiones **de inmigración**. Por lo tanto es importante formar a los funcionarios de embajadas y consulados. Como a menudo las víctimas se encuentran en situación ilegal, los Estados miembros deben tomar medidas para que puedan permanecer en el territorio del Estado durante el procedimiento judicial, para que reciban asistencia judicial y una protección adecuada. Estos dos últimos aspectos se desarrollan en otra Comunicación consagrada a los derechos de las víctimas .

Una de las medidas más importantes adoptadas desde el punto de vista práctico es la **concesión del permiso de residencia provisional** a las víctimas que acepten testificar contra los traficantes. Da sus frutos, pero todavía escasos: en España, por ejemplo, entre 2000 y 2008 se han concedido, en virtud de esta colaboración **951** permisos de residencia. Se han denegado 648 solicitudes por no aportar información fehaciente o suficiente.

Una dimensión vinculada a todas estas y que presenta otras vertientes, especialmente en lo que se refiere a menores es la del turismo sexual. Aunque sólo lo tocaremos tangencialmente, la Unión Europea lo ha vinculado en toda la lucha contra la explotación sexual, aún allende de sus fronteras

Los aspectos sociales del turismo sexual permitirán comprender mejor el fenómeno. Se trata, por ejemplo, de evaluar los vínculos entre turismo y prostitución, la identidad, las motivaciones y los comportamientos de los turistas sexuales o las implicaciones en términos de salud pública.

Las administraciones nacionales de turismo podrían adoptar medidas preventivas para **informar** a los viajeros. Además de la sensibilización a las diferencias existentes entre el país de destino y el país de origen del viajero, deberían respetarse los valores del país de recepción, así como algunas normas de conducta fundamentales. Se propone también la necesidad de una acción coordinada de la UE- tanto en el Comité Consultivo del sector del turismo, compuesto por miembros designados por cada Estado, como en las reuniones de consulta de la industria del turismo.

Las causas vinculadas a la oferta son numerosas y complejas, si bien la pobreza es uno de los factores principales. La Comisión se ha propuesto ante todo actuar sobre la demanda, procedente fundamentalmente de los países industrializados y, por lo tanto, de los Estados miembros de la UE. Ha lanzado campañas coordinadas de información y sensibilización, dirigidas a la opinión pública, contra el turismo sexual que afecta a menores. La Comunidad contribuye a ellas financieramente y movilizaría las distintas redes de difusión de la información comunitaria. Los programas y acciones de formación destinados a los

profesionales del turismo (incluidos los estudiantes en formación en ese sector), les ofrecerían los principios rectores en materia de lucha contra el turismo sexual que afecta a menores. Por último, la elaboración y el refuerzo de códigos de conducta y de mecanismos autorreguladores de la industria del turismo, proporcionarían instrumentos importantes. La Comisión apoyará la suscripción por los profesionales del sector de un conjunto mínimo de compromisos.

De todas formas hemos de decir que aquí está todavía casi todo por hacer y los resultados no son plenamente satisfactorios.

- **Cooperación**

La eficacia de la lucha contra la trata de seres humanos se basa en gran medida en la coordinación y cooperación adecuadas que, no obstante, pueden diferir de un país a otro. Se deben acercar y reconciliar los distintos intereses de las instituciones y organizaciones interesadas. Entre estas estructuras de cooperación figuran:

- La cooperación entre los sectores público y privado: las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en la asistencia a las personas víctimas de la trata; los Estados miembros deberían reforzar la cooperación de las autoridades públicas con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de luchar contra la trata de seres humanos mediante el establecimiento de normas que fomenten la comprensión y la confianza mutua; por otra parte, la Comisión proseguirá y reforzará el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (interlocutores sociales incluidos), por medio de foros en los que se reúnan grupos de expertos;
- La cooperación nacional: la Comisión aconseja a los Estados miembros que establezcan mecanismos nacionales de devolución que garanticen la identificación de las personas víctimas de trata y su acogida en estructuras adecuadas. Crear un órgano público de coordinación encargado de evaluar y coordinar las políticas nacionales permitiría elaborar un mecanismo de tratamiento de denuncias individuales;
- La cooperación a escala comunitaria: a partir del modelo de los mecanismos nacionales de cooperación y coordinación, la Comisión tiene previsto establecer a escala comunitaria un mecanismo adecuado que se encargará de elaborar normas y criterios mínimos de evaluación; este mecanismo también podría medir la eficacia de las políticas contra la trata de los Estados miembros; esta nueva estructura también se encargaría de definir las acciones prioritarias en el ámbito de la protección y la ayuda a las víctimas;
- La cooperación con los países de origen, de tránsito o de destino: la Comisión seguirá apoyando las acciones en terceros países destinadas a luchar contra el tráfico de seres humanos y prevenirlo; la protección, la ayuda a las víctimas y el fomento de la cooperación entre estos países y la UE en el marco del programa AENEAS o de otros fondos comunitarios temáticos también serán prioridades; además, en el marco de su política de desarrollo orientada hacia el objetivo fundamental de reducción de la pobreza, la Comunidad Europea debería combatir los factores que hacen que determinadas personas sean más vulnerables ante la trata, como no tener acceso a la enseñanza elemental o superior, la pobreza, la desigualdad entre hombres y mujeres, la denegación del derecho a la nacionalidad, o la discriminación;

- Se han previsto diversas medidas en el marco general de la cooperación al desarrollo. En el caso de los países de Europa Central y Oriental y de los nuevos Estados Independientes, los principales instrumentos de lucha contra la trata de seres humanos son los programas **Democracia** (protección de los derechos humanos) y LIEN (destinado a las ONG del sector social). Deberá desarrollarse el marco legislativo de esos países y podrán plantearse medidas de cooperación transfronteriza para impedir la inmigración ilegal. Los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) también son beneficiarios de prácticas en favor de los derechos humanos. La Comisión tiene previsto emplear el Fondo Europeo de Desarrollo para intensificar propuestas en el ámbito de la prevención, la formación y la reinserción. Por lo que se refiere a los países de América Latina, Asia y la Cuenca Mediterránea, se han previsto medidas preventivas (mejorar la educación de las jóvenes y la condición de las mujeres) y medidas de reinserción a través de las ONG.
 - Además se contempla especialmente la cooperación judicial y policial, la cooperación social y laboral y la cooperación con terceros países.
 - Paralelamente, en lo referente a menores deberá establecerse un diálogo político con los países en desarrollo más afectados por este fenómeno. Tras un examen más profundo de la naturaleza y la amplitud del turismo sexual que afecta a niños podrán estudiarse otras acciones, así como las medidas ya adoptadas en esos países. Aunque la explotación sexual de los niños con fines comerciales no sea imputable a los Gobiernos, la Comisión, desde la primera comunicación de 1996, trata de ejercer presiones si algún país se muestra demasiado complaciente en este ámbito.
 - La cooperación a escala regional y mundial: hay que reforzar la cooperación a escala mundial, en particular animando a los terceros países a que ratifiquen y apliquen el Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de seres humanos; la Comisión seguirá cooperando estrechamente con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en una alianza contra la trata de seres humanos; a escala regional, se favorecerá la promoción de iniciativas capaces de completar e incentivar la cooperación comunitaria.
- **Actuación policial**

La acción común desde febrero de 1997 tiene por principal objetivo mejorar las disposiciones penales de los Estados miembros y su cooperación judicial, para lo cual deberían examinar y, en su caso, modificar su legislación para finales de 1999. Después de una evaluación de la aplicación de la acción común, la Comisión prevé presentar medidas complementarias. A nivel internacional, sería deseable una coordinación para garantizar la compatibilidad entre el protocolo de la ONU relativo a la trata de seres humanos y los instrumentos de la UE.

Es indudable que cuando se trata de perseguir el delito La cooperación internacional entre las autoridades policiales es esencial para luchar contra la delincuencia organizada en general. Los Estados de la Unión crearon unidades especializadas de lucha contra la trata de mujeres. Además, la unidad antidrogas de Europol puede actuar en este ámbito **desde 1996**. A partir de 1999 prevé

numerosas acciones en particular para apoyar investigaciones comunes y desarrollar un programa de formación⁸.

Con el fin de mejorar la lucha contra el tráfico de seres humanos, la Comisión impulsa que los Estados miembros doten a sus fuerzas del orden de las estructuras organizativas, el personal necesario y los recursos financieros adecuados.

La política contra la trata de personas deberá desarrollar todos los instrumentos necesarios para luchar contra el tráfico de seres humanos, como las estrategias anticorrupción y contra el blanqueo de dinero o el trabajo ilegal. También es necesario promover la sinergia entre fuerzas del orden de los Estados miembros y agencias europeas como la Escuela Europea de Policía (CEPOL) o la Oficina Europea de Policía (Europol), en particular en el ámbito de la información mediante **un intercambio sistemático de ficheros**. Así, el artículo 13 de los Estatutos de Europol, relativo a la *Obligación de informar* establece este principio básico de intercambio de información.

Europol comunicará sin demora a las unidades nacionales y, a solicitud de las mismas, a sus funcionarios de enlace, la información que afecte a su Estado miembro y las relaciones establecidas entre delitos que sean competencia de Europol a tenor del artículo 2. Podrá asimismo transmitir información y datos sobre otros delitos graves, obtenidos por Europol en el ejercicio de sus funciones

Por otra parte, la unidad Eurojust, en el ámbito judicial, se encarga de la lucha contra la trata de seres humanos. Es decir impulsar la coordinación y cooperación en los diferentes países de todas las medidas necesarias para combatir la delincuencia organizada.

Hay una acción que, aunque no dirigida específicamente a la lucha contra este tema, sí ha ayudado muy especialmente: la ODE (Orden Europea de Detención). También los acuerdos para admitir la videoconferencia como recurso procesal y probatorio es otra actuación que agiliza mucho la lucha contra el delito y la facilidad en su persecución. Se espera que pronto haya un Acuerdo que normalice su utilización.

- **Apoyo a las víctimas**

El Presidente del Grupo de Expertos de la UE, Marjan Wijers, en la presentación de su informe de diciembre de 2004, señaló cómo los Estados se habían centrado en controlar el crimen y la inmigración, en vez de ayudar y proteger a las víctimas. Un desequilibrio que, decía en su presentación, debe ser compensado. En su opinión debe haber una aproximación al problema desde una perspectiva de los derechos humanos. Hay que combatir la explotación de los seres humanos bajo condiciones de esclavitud y derechos forzados.

⁸ Para alcanzar progresivamente los objetivos mencionados (...) Europol actuará en primer lugar en materia de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, de material nuclear y radiactivo, las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados. (Artículo 2, convenio Europol)

En la mayoría de los Estados miembros las víctimas cuentan con una asistencia inmediata. No obstante, los viajeros pueden requerir una asistencia de mayor alcance que la que se otorga a los nacionales, como apoyo lingüístico, social y psicológico. La ayuda procede de distintas fuentes: de la policía, los servicios sociales o las ONG. En cuanto a asociaciones, se ha desarrollado una cooperación europea y el Foro europeo de servicios a las víctimas ha formulado directrices sobre sus derechos. Los servicios policiales desempeñan un papel importante, puesto que suelen constituir el primer contacto para las víctimas. Sin embargo, la lengua y la falta de información pueden plantear problemas a las víctimas, en especial a la hora de presentar la denuncia del delito o de acceder a otros servicios de auxilio. La Comisión propone establecer unas normas mínimas de atención con el fin de que puedan obtener información y, cuando proceda, recibir la ayuda que requieran. Para ello, la creación de una red que una a los servicios de asistencia de la UE podría atajar los problemas lingüísticos, de información y formación, a menudo relacionados.

Así, la Comisión Europea definió un *Manual de Evaluación* que publicó el **18 de octubre de 2007 primer día europeo contra el tráfico de personas**. En el se establecen recomendaciones para actuar a nivel de Estado agrupadas en cuatro grupos: medidas para detener el tráfico de personas, para prevenirlo, para proteger a las víctimas y para reforzar los instrumentos legales. Entre otras cosas se pide a los Estados que aseguren que tienen el marco legal adecuado y una adecuada definición del tráfico de seres humanos en sus textos legales. Les impulsa a tener una aproximación global al problema, coordinada e integral. Y pide incrementar la capacidad institucional y técnica de los equipos que se dedican a perseguir estas cuestiones.

Poco después el Consejo de la UE aprobó en su reunión de 8-9 de noviembre de 2007 unas resoluciones de apoyo a las víctimas que se resumen en tres principios:

- *La persona que se presume ha sido objeto de tráfico deberá ser tratada como víctima en cuanto las autoridades competentes tienen indicios de que ha sido sujeto del delito de tráfico.*
- *Durante el proceso de identificación, la persona presumiblemente objeto del tráfico deberá ser tratada como víctima y tener asistencia y apoyo, independientemente de que sea capaz o quiera testificar.*
- *No debe darse ninguna orden de expulsión hasta que el proceso de identificación y calificación haya sido completado por las autoridades competentes.*

Todo esto permite extender y consolidar las medidas que ya había establecido la UE en su Decisión marco del Consejo, de **15 de marzo de 2001**, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal [Diario Oficial L 82 de 22.3.2001].: Entonces, a raíz de la iniciativa presentada por la República Portuguesa (Diario Oficial C 243 de 24.08.2000), el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó, en su reunión de los días 15 y 16 de marzo de 2001, una Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. De acuerdo con el punto 32 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), esa Decisión marco se proponía garantizar a las víctimas una mejor protección jurídica y una mejor defensa de sus intereses, independientemente del Estado miembro donde se encuentren. Además, la Decisión marco establece disposiciones para ofrecer asistencia a las víctimas antes y después del proceso penal con objeto de paliar los efectos de la infracción.

A tal efecto, los Estados miembros deberán armonizar sus disposiciones legales y reglamentarias relativas al proceso penal, con el fin de garantizar a las víctimas:

- El derecho a ser oídas durante las actuaciones y a proporcionar pruebas;
- El acceso a las informaciones pertinentes para la protección de sus intereses, desde el principio de las actuaciones;
- El acceso a medios convenientes de interpretación y comunicación;
- La posibilidad de participar en el proceso en calidad de víctima y de tener acceso a asesoramiento jurídico así como, en su caso, a la asistencia judicial gratuita; el derecho a que se les reembolsen los gastos judiciales;
- Un nivel conveniente de protección por lo que se refiere a la seguridad, la vida privada y la imagen de las víctimas y de su familia;
- El derecho a la indemnización;
- Modalidades adecuadas de participación en el proceso penal para las víctimas que residen en otro Estado miembro (conferencia telefónica, videoconferencia, etc).

El respeto a la dignidad de las personas estará garantizado durante todo el tiempo de las actuaciones. Además los Estados miembros preverán medidas específicas para tener en cuenta la vulnerabilidad de determinadas categorías de víctimas. Los Estados miembros garantizarán la formación oportuna del personal que tenga contacto con las víctimas

- **Sociedad civil**

Desde el primer momento se tuvo conciencia, y así lo puso de manifiesto el Grupo de Expertos de la UE, de que la mayoría de las víctimas del tráfico de personas son identificadas no por las fuerzas de la ley o policiales sino por la sociedad civil y por los ciudadanos. No obstante, la conciencia social es todavía muy pequeña y la sociedad no se ha preocupado por este tema.

Una política recomendada ha sido prestar ayuda y soporte a organizaciones de la sociedad civil implicadas en el tráfico de seres humanos y ayudarles a trabajar en red. La UE procura e insta a cada Estado miembro a garantizar que las ONG estén capacitadas para prestar atención adecuada a las víctimas y urge a una cooperación basada en mecanismos estables entre las autoridades administrativas, judiciales, responsables de inmigración, sindicatos, ONG, etc. Así ocurrió que al primer programa de actuación (STOP) le siguió enseguida el programa (DAPHNE). Este programa va dirigido a implicar y buscar la colaboración de las ONG que actúan in situ.

La asistencia social específica (centros de acogida y reinserción) para víctimas, y controles administrativos más estrictos de las condiciones laborales en determinadas actividades. A más largo plazo, la prevención es esencial para cambiar las actitudes de la sociedad hacia la explotación sexual de las mujeres. La Comisión prevé utilizar para ello las políticas y programas existentes en materia social (INTEGRA), de educación (LEONARDO) y de salud, con el fin de combatir el racismo y de promover la igualdad de oportunidades y los derechos humanos. También el programa EQUAL.

La concienciación de la sociedad civil permitirá iniciativas que en cooperación con las autoridades dará lugar a la creación de mecanismos más eficientes en la persecución de estos delitos. Así, por ejemplo, en la Universidad de Granada en España, se ha creado el *DNA-Prokids*, -dentro del Laboratorio de Identificación Genética de esa Universidad- que llevará a cabo un programa de identificación genética de las víctimas y sus familiares y que ayudará a los sistemas policiales y judiciales de todo el mundo luchar más eficazmente contra el tráfico de seres humanos.

El Consejo se ha propuesto un debate anual con la sociedad civil para evaluar la eficacia de estas políticas una de esas últimas conferencias, la de Oporto en 2007, dio lugar al establecimiento, ya mencionado, del *Día europeo sobre tráfico de personas*. También ha impulsado la iniciativa de que en todos los países de la UE se prolongue el visado de permanencia en el país y se creen casas-refugio para las víctimas extranjeras de tráfico humano, iniciativa que sólo puede salir adelante con el apoyo de la sociedad civil.

Esta toma de conciencia ha llegado también al Vaticano desde donde se señala que la Iglesia debe «*pedir la aplicación de leyes que protejan a las mujeres de la plaga de la prostitución y del tráfico de seres humanos*», y la necesidad de «*suscitar una toma de conciencia general y pública sobre este grave problema*» (Declaración de 18 de mayo de 2007). En España, Cáritas, ha puesto en marcha varias decenas de centros de este tipo.

- **Situación actual**

Sólo el control permanente y un intercambio regular de informaciones entre la autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros que deben intervenir en el marco de las instituciones internacionales y europeas competentes tales como Europol y Eurojust y el espacio judicial europeo, permitirán una respuesta eficaz al problema. Existe una propuesta de la Comisión sobre Europol que le otorgaría una extensión del mandato y unas atribuciones que le permitirían conseguir esos objetivos a partir de 2010. El Parlamento Europeo participará en la gestión de Europol como garantía democrática.

También la lucha contra la inmigración ilegal debe contribuir a detectar todas las situaciones posibles. La Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) y CEPOL deberán adaptar sus programas de formación a estos fenómenos. La Agencia FRONTEX asistirá también a los Estados miembros para aumentar la eficacia de los controles en las fronteras con el fin de identificar a posibles víctimas de la trata.

La creación de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales en 2007 constituye un punto de apoyo para recabar la información necesaria básica para afrontar con mayor competencia y eficacia este problema fundamental. Las Autoridades de la UE son conscientes de que sin datos fiables es difícil combatir el problema en su raíz.

En su presupuesto de este año 2009 la UE ha dedicado más de 40 M€ para proyectos transnacionales de fronteras para lucha contra el crimen organizado y especialmente el tráfico de seres humanos y explotación de menores. Ha dedicado más de 3 M€ al apoyo de ONG que actúan en este campo, 8 M€ a instituciones públicas que trabajan en estos ámbitos y muy especialmente a Europol.

Resumen

Con el fin de luchar de forma eficaz contra la trata de seres humanos, la Unión Europea (UE) opta por un enfoque integrado basado en el respeto de los derechos humanos que tenga en cuenta el carácter mundial de este fenómeno. Este enfoque requiere una acción política coordinada, en particular, en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia, relaciones exteriores, cooperación al desarrollo, empleo, igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación.

Las víctimas, sus necesidades y sus derechos deben constituir la prioridad de la política de la Unión en materia de lucha contra la trata de seres humanos. Las instituciones comunitarias y los Estados miembros se comprometen firmemente a fomentar los derechos humanos tanto en sus relaciones exteriores como en sus políticas de desarrollo.

Sobre la base de un diálogo profundo con la sociedad civil, el Consejo se propone una vigilancia permanente de la política contra este fenómeno y evaluar la conformidad de las medidas con los principios de los derechos humanos, a la vez que cumplan su deber institucional de velar por la dignidad de todos.

Como decía Frattini con ocasión de la Conferencia sobre Tráfico de Seres Humanos y Género, celebrada en Oporto, en octubre del 2007: la política europea no puede ser otra que **“tolerancia cero para los criminales y protección total para las víctimas”**.