

## spotlight europe

# 2010/09 – Octubre 2010

# La lucha de Europa contra la trata de personas

Armando García Schmidt

Bertelsmann Stiftung, armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Christal Morehouse

Bertelsmann Stiftung, christal.morehouse@bertelsmann-stiftung.de

¿Esclavitud en Europa? ¿Trabajos forzados hoy? Muy pocos europeos tienen conocimiento de que en su entorno inmediato existen trata de personas y trabajos forzados. La trata de personas se ha convertido en los últimos años en uno de los sectores de negocio más florecientes del crimen organizado en Europa. Cada vez más, se clama para que se afronte correctamente este problema.

Miles de personas son transportadas anualmente a la UE o secuestradas dentro de ella para obligarlas a la prostitución o al trabajo no remunerado. La trata de personas es un delito que vulnera más que ningún otro la concepción europea de los derechos humanos. No sólo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, declaran en sus primeros artículos que la trata de personas y cualquier forma de trabajos forzados son contrarias a la dignidad inalienable de toda persona. Desafían por principio la concepción europea de un Estado de Derecho viable, que garantice los derechos fundamentales de toda persona.

### La situación

Nadie conoce las cifras exactas. Según un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo, 12,3 millones de personas son víctimas de trabajos forzados. Se estima en 350.000 el número de víctimas de la trata de personas en los países industrializados. En su Informe de situación de diciembre de 2009, Europol habla de cientos de miles de víctimas de la trata de personas en la UE.

La trata de personas es un negocio lucrativo. Los ingresos anuales en todo el mundo se estiman en 32.000 millones de dólares. Con ello, la trata de personas representa a nivel mundial uno de los negocios delictivos más rentables, junto

con el tráfico de drogas y el de armas. Tanto Europol, como las autoridades policiales de muchos Estados miembros, parten de la premisa de que la trata de personas constituye la actividad delictiva con mayor crecimiento en la actualidad.

Más del 80 % de los casos de trata de personas en Europa Occidental tienen como objetivo explotar sexualmente a mujeres, preferentemente. Pero la trata de personas no afecta únicamente a la industria del sexo. Cada vez resultan más

patentes otras modalidades de la trata de personas: trabajos forzados en viviendas, en restaurantes, en la industrial textil y del vestido y la agricultura.

En muchos lugares se han desarrollado estructuras «productivas» durante los últimos años. En 2005 fueron transportadas en gran escala a Gran Bretaña mujeres desde Lituania y obligadas a prostituirse. Según estimaciones, una de cada tres personas obligadas a la prostitución en Italia

procede de Nigeria. Sólo en París hay cerca de 100.000 trabajadores forzados viviendo en una sociedad paralela en condiciones cercanas a la esclavitud.

La trata de personas no significa en todos los casos el traslado ilegal de las víctimas salvando fronteras estatales. Los cruces de las fronteras son en muchas ocasiones legales, por ejemplo, si las víctimas son ciudadanos de la UE. A menudo ni siquiera se produce dicho paso de frontera. Muchas víctimas son sometidas a relaciones de dependencia en su país de origen. En 2009, los ciudadanos alemanes representan con el 25 % el mayor grupo de víctimas entre los casos registrados por la Oficina Federal de Investigación Criminal en la República Federal Alemana.

## ¿Qué es la trata de personas?



### "Protocolo de Palermo"

Primera definición de la trata de personas. El Protocolo de las Naciones Unidas, más conocido como "Protocolo de Palermo", entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

- **Trata de personas significa** la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas.
- Describe la amenaza o el uso de la **fuerza**, u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una **situación de vulnerabilidad** o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.
- **La trata de personas es la explotación**, que incluye la prostitución ajena, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

© Bertelsmann Stiftung

La cadena de creación de valor delictivo es variopinta. En ocasiones se trata de individuos, otras veces son redes internacionales de delincuencia con un ingenioso reparto de tareas. Su actividad aumenta allá donde se encuentran debilitadas las estructuras del Estado de Derecho. A raíz de la desintegración de Yugoslavia, muchas de las rutas pasan por los Balcanes.

Las víctimas son las que pagan el precio. Los intermediarios les prometen un trabajo capaz de asegurarles su existencia. En el supuesto destino de sus esperanzas les espera, por el contrario, la explotación y el trabajo forzado, a menudo en la prostitución. La esclavitud, las amenazas y la violencia impiden a los afectados liberarse por sí solos de la situación coactiva.

## II

## Evolución en el Derecho Internacional

A lo largo del último decenio, el tema de la trata de personas se ha convertido en un asunto político. Las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa, han respondido con tratados y programas de acción internacionales. Lo esencial en esta cuestión es desvincular el problema de la trata de personas de la concentración en los movimientos migratorios ilegales, no criminalizando con ello a las víctimas.

- El 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 del año 2000, conocido como «Protocolo de Palermo», establece la primera definición vinculante a escala internacional del fenómeno. No criminaliza a las víctimas y establece una clara distinción conceptual entre trata de personas y el tráfico humano, centrado en el traspaso ilegal de fronteras.
- En 2003, la OSCE aprobó un Plan de Acción para la lucha contra la trata de personas. Dicho Plan exige, como medida preventiva en los países de destino, posibilidades de trabajo legales para las personas procedentes de países que no pertenezcan a la UE. Además formula medidas para la protección de las víctimas y sus familias. Sobre la base del Plan de Acción se creó la figura de Representante Especial para la Lucha contra la Trata de Personas en la OSCE.
- El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005 asume la definición de la trata de personas del «Protocolo de Palermo». Exige a los Estados signatarios el cumplimiento de medidas de protección para las víctimas: por ejemplo, no vincular

el derecho a la protección y a la asistencia a que los afectados declaren en un proceso penal. Las autoridades deben colaborar con las Organizaciones No Gubernamentales y con los organismos especializados.

## III

## Actuaciones europeas

El impulso decisivo dentro de la UE provino del Tratado de Amsterdam y de los Programas de Tampere (1999) y La Haya (2004). El objetivo de crear un «espacio de libertad, seguridad y justicia» incluye explícitamente la lucha contra la trata de personas.

- El Tratado de Amsterdam integra la lucha contra la trata de personas en la cooperación policial y jurídica. Ese mismo año se creó el primer instrumento vinculante: la medida conjunta del Consejo para la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual de niños. Los Estados miembros se comprometen a una armonización de las respectivas legislaciones penales nacionales y a una cooperación más estrecha para la prosecución penal.
- La Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de personas de 19 de julio de 2002 constituye un documento esclarecedor. Dicha Decisión marco se centra en la armonización de las características de los hechos y de las penas en los Estados miembros. Existe una diferencia respecto del Protocolo que complementa al de las Naciones Unidas en lo referente al ámbito de aplicación. También se incluyen explícitamente acciones realizadas por un individuo dentro de las fronteras de un Estado miembro.
- En 2003, La Comisión Europea creó un grupo de trabajo de expertos para la lucha contra la trata de personas. Los expertos publicaron en 2004 un catálogo de recomendaciones. Otros documentos

aportados al proceso por este sector representan un desarrollo de tales propuestas.

- En 2004, la UE aprobó la Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal. Esta Directiva fue aplicada en Alemania en 2007. La Directiva prevé una serie de mecanismos de protección para las víctimas de la trata de seres humanos.

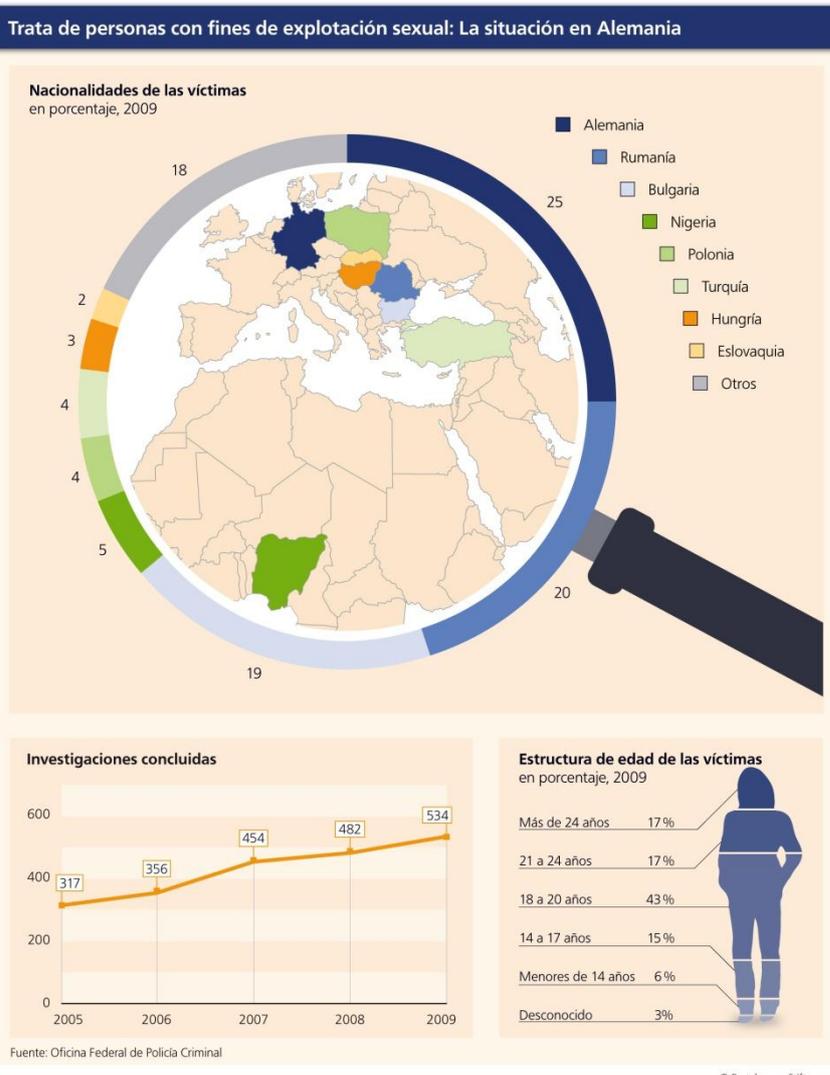
- A finales de 2005 se elaboró un Plan sobre procedimientos, normas y procesos sobre la base del Programa de La Haya, a fin de combatir más eficazmente la trata de personas. Se insta a los Estados miembros a crear estructuras de coordinación estatales, a armonizar las medidas nacionales y a garantizar un trato correcto a las víctimas. Se requieren estrategias de prevención y campañas de información.

#### IV

### Obligaciones de los Estados miembros

El entramado fundamental europeo para la lucha contra la trata de personas abarca, entre tanto, una multitud de Directivas y

Reglamentos. Y, sin embargo, todos los observadores, ya sean representantes de Organizaciones No Gubernamentales o autoridades penales y judiciales, juzgan insatisfactoria la situación actual.



Eso se debe, en parte, a la complejidad del delito. Además, los éxitos patentes dependen en última instancia de la clara implicación política de los Estados miembros. Son ellos quienes tienen la responsabilidad de convertir las decisiones jurídicas en Derecho nacional y en disposiciones ejecutivas eficaces, así como de trasponer los correspondientes elementos a la práctica jurídica propia. Los éxitos policiales dependen de la voluntad y la capacidad de las distintas autoridades para desarrollar una cooperación transfronteriza.

En muy pocos Estados miembros cabe apreciar un esfuerzo más allá de la mera asunción formal de los elementos de carácter jurídico. En un documento de trabajo de la Comisión Europea de marzo de 2009 se critica que, en la actualidad, se siga poniendo a disposición de la Justicia a un número muy escaso de delincuentes. Además se concluye que «las víctimas no reciban una asistencia adecuada, una protección apropiada o una indemnización suficiente.»

La Comisión dictamina asimismo que los Estados miembros disponen de datos insuficientes para el apoyo a las víctimas y los derechos de éstas. Solamente dos países han instituido un ponente nacional para la lucha contra la trata de personas: los Países Bajos y Suecia. Y únicamente otros ocho han adoptado medidas comparables.

## V

### Una nueva dinámica gracias a Suecia

La Presidencia sueca del Consejo de la UE ha conferido una nueva dinámica a la lucha contra la trata de personas. El país escandinavo viene distinguiéndose desde hace tiempo en la lucha contra la moderna esclavitud. El objetivo del Gobierno sueco consistió en dotar de un mayor peso a la lucha contra la trata de personas y a la protección de las víctimas en la UE, en habilitar nuevos recursos para la lucha y en coordinar mejor las acciones existentes para la misma.

El tema fue objeto de tratamiento exhaustivo con motivo de una Conferencia de Ministros en octubre de 2009 y quedó recogido en un subcapítulo del denominado Programa de Estocolmo, el nuevo programa quinquenal con directrices para la Política de Interior y de Seguridad Común. El Programa describe la gravedad del delito. El Programa de Estocolmo plantea nuevas medidas para la

lucha que trascienden las fronteras de los Estados miembros y que contemplan asimismo la colaboración con países terceros.

Las medidas abarcan una multitud de ámbitos políticos que están relacionados con la prevención o la lucha de la explotación, por ejemplo, el empleo, la formación o la no discriminación. El programa prevé asimismo una mejor investigación y un intercambio más intensivo con la sociedad civil.

El nuevo coordinador de la UE para la lucha contra la trata de personas, descrito en el Programa de Estocolmo, estará en contacto regular con el organismo competente para la seguridad interior y será responsable del establecimiento de asociaciones con países terceros, así como de la vigilancia de los progresos.

El Consejo encarga asimismo a la Comisión que presente propuestas acerca de hasta qué punto los acuerdos de colaboración con países terceros podrían fortalecer la lucha contra la trata de personas. Tales acuerdos ofrecerían a la UE la posibilidad de aunar diferentes medidas para la lucha, por ejemplo, mediante la cooperación judicial o un mejor intercambio de información. Europol y Eurojust deberían desempeñar una función más relevante en la lucha transfronteriza contra la trata de personas.

Además del Programa de Estocolmo, durante la Presidencia sueca del Consejo se elaboró la propuesta para una nueva Directiva que sustituya al antiguo Acuerdo marco de 2002. La propuesta contiene una multitud de nuevas disposiciones. Por ejemplo, las víctimas especialmente amenazadas gozarán de mayor protección durante su procesamiento. La trata de personas deberá definirse con mayor rigor como delito contra los derechos humanos y las víctimas no serán demandadas judicialmente por acciones ilegales. Se ampliará el apoyo a las víctimas y el acceso al tratamiento médico.

La competencia judicial extraterritorial estará mejor regulada para poder perseguir mejor a los ciudadanos de la UE debido a delitos cometidos en el extranjero y aplicar los instrumentos de investigación. La nueva Directiva significará un salto cualitativo en lo tocante a la lucha contra la demanda. Será punible la utilización consciente de servicios prestados por personas víctimas de la trata de personas. En marzo de 2010, la Comisión presentó al Consejo la propuesta de nueva Directiva.

Por iniciativa del Gobierno sueco se elaboró asimismo un informe orientado a las medidas para el fortalecimiento de la dimensión exterior de la UE con relación a las medidas para la lucha contra la trata de personas. El informe apunta no sólo al ulterior desarrollo de la estrategia interna de la UE para la lucha contra la trata de personas, sino también a reforzar el compromiso y la actuación coordinada de la UE, «para prevenir, en cooperación asociativa con países terceros, regiones y organizaciones en el plano internacional, la trata de personas en todas sus modalidades de explotación y para combatirla».

El informe constituye la base para la coordinación de la dimensión exterior de la lucha contra la trata de personas. Los puntos centrales del informe son la cooperación reforzada con países terceros y organizaciones internacionales, una mejor comprensión de las causas y las interrelaciones, la prevención de víctimas potenciales en los países de procedencia y las medidas contra la demanda en los países de destino, la protección y el apoyo de las víctimas, así como los programas para el retorno seguro y voluntario de las víctimas internacionales y su reinserción.

El informe es muy detallado y abarca una multitud de medidas y actuaciones políticas. Entre otras cosas, se trata de:

- un mejor intercambio de información dentro de la UE,

- un mejor análisis de los datos y las medidas existentes para el perfeccionamiento de la política de dicha lucha,
- la aplicación puntual de instrumentos de financiación en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE,
- la creación de equipos de intervención rápida (Europol, Frontex),
- un mejor análisis de las causas,
- la elaboración de un análisis de amenazas y una lista de países terceros a tener en cuenta prioritariamente para la lucha contra la trata de personas,
- la adaptación de los acuerdos de cooperación existentes con países terceros,
- el mejor reconocimiento de víctimas en las fronteras y
- una reducción de la demanda, la protección suficiente y la asistencia adecuada de las víctimas, así como su adecuado alojamiento y soporte jurídico.

La ejecución del informe orientado a las medidas será controlada mediante un informe. El primer informe aparecerá en 2011.

## VI

### La prueba definitiva de la credibilidad de Europa

La incontable vulneración de los derechos humanos fundamentales, la constante financiación de estructuras delictivas y la aparición de mundos paralelos, en los que germinan otras modalidades de delincuencia, constituyen un desafío permanente de la validez de la idea común del Estado de Derecho y la concepción europea de los derechos humanos.

Mediante las múltiples iniciativas de la Presidencia sueca del Consejo, la UE ha dado un paso considerable hacia un diseño político coherente y una manera de proceder coordinada dentro de la UE y en asociación con países terceros. En el futuro cabe esperar nuevos avances, ya

que merced al Tratado de Lisboa, la Unión ha adquirido una mayor capacidad operativa también en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.



Una política europea eficaz contra la trata de personas y el trabajo forzado en la UE tiene que poseer los siguientes elementos:

- Compromiso en cuanto a una aplicación política coherente y exhaustiva: la UE deberá desarrollar una aplicación exhaustiva en la lucha contra la trata de personas. Exhaustiva significa que el tema sea tratado como asunto transversal conforme a su complejidad. El núcleo ya no puede estar formado solamente por una armonización del Derecho penal y una

mejora de la cooperación de la justicia y las autoridades de prosecución por la vía penal. La legislación y las medidas en la cooperación para el desarrollo, en el

ámbito laboral y social, pero también en el Derecho de inmigración y acogida deben estar armonizadas entre sí. Las iniciativas de la Presidencia sueca del Consejo apuntan en la dirección correcta.

- Un claro compromiso con los derechos humanos de las víctimas: el fortalecimiento de la protección de las víctimas sigue siendo deficiente, ahora igual que antes. La definición de la trata de personas presenta en el Programa de Estocolmo, lo mismo que en el informe orientado a medidas, una cierta escora. La trata de personas se enfoca aquí como un mero tema de política migratoria. Pero eso no es pertinente, las cifras actuales de las autoridades policiales así lo atestiguan. La concesión de la condición de víctima depende, ahora igual que antes, de

la cooperación con las autoridades. Esto sitúa el principio de la prosecución del delito por encima de los derechos humanos de las víctimas. Lo cual tiene consecuencias de gran alcance, en especial para víctimas extranjeras, que en ausencia de un permiso duradero de residencia son deportadas a su patria, donde quedan a merced de los autores sin defensa alguna.

- Plasmar la prioridad política en instrumentos concretos: la UE y sus Estados miembros deben traducir la lucha

contra la trata de personas en medidas e instrumentos concretos. La ejecución conjunta debe reflejarse también en la estructura presupuestaria de la UE. Las medidas contra la trata de personas están fragmentadas actualmente de acuerdo al ámbito de competencia. Todos los programas de la UE y las correspondientes actividades a escala nacional deben integrarse en un marco común y su eficacia y adecuación debe verificarse regularmente. Las organizaciones de ayuda a las víctimas deben estar dotadas de recursos suficientes.

- A escala nacional es preciso ponerle cara y voz al problema. En los Países Bajos y en Suecia, la utilidad de la institución de un representante gubernamental para la trata de personas ha quedado demostrada. Los informes anuales del representante ofrecen un panorama exhaustivo de las evoluciones y llevan vinculadas recomendaciones políticas concretas. Los ejemplos neerlandés y sueco deberían

crear escuela: el resultado podría ser un coordinador de la UE para la lucha contra la trata de personas.

Mejorar la documentación informativa: la lucha contra la trata de personas podría reforzarse si se supiera más de la situación. Ésa es una de las metas principales de la creación de una red informativa en la UE de ponentes nacionales o similares puntos de contacto en la UE. La red debería estar formada no sólo por los Estados miembros de la UE, sino también por la UE en conjunto y las instituciones internacionales, como OSCE, UNODC, OIM, OIT y otras Organizaciones No Gubernamentales. La red debería presentar asimismo propuestas acerca de cómo podrían mejorarse los datos sobre la trata de personas y hacerse más comparables. La Comisión y las Presidencias del Consejo de la UE deberían estar al tanto del trabajo de la red e informar al respecto.

#### Bibliografía complementaria:

Askola, Heli. *Respuestas legales al tráfico de mujeres para su explotación sexual en la Unión Europea*. Oxford, 2007.

Follmar-Otto, Petra y Rabe, Heiko. *Trata de personas en Alemania. Reforzar los derechos humanos de los afectados*. Berlín, 2009.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe 2010 sobre el tráfico de personas*. Washington D.C., 2010.

#### Responsabilidad legal del contenido

Bertelsmann Stiftung  
Carl Bertelsmann Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann  
[dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme  
[joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de](mailto:joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon +49 5241 81 81421

#### Últimos títulos publicados:

**spotlight europe # 2010/08**  
Bundestag auf europäisch  
*Isabell Hoffmann*

**spotlight europe # 2010/07**  
Iniciativa Ciudadana Europea: Innovación con fuerza explosiva  
*Dominik Hierlemann, Anna Wohlfahrt*

**spotlight europe # 2010/06**  
España y el final de las ilusiones europeas  
*Armando García Schmidt*

**Todos los números de «spotlight europe» pueden descargarse de Internet:**  
[www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight](http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight)