



TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL:

UN ESTUDIO JURÍDICO COMPARADO SOBRE LA DETECCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Junio, 2019

COORDINACIÓN

Samara de las Heras Aguilera (Asociación TRABE)

Elena Laporta Hernández (UC3M)

Rafael Merino Rus (Fundación Fernando Pombo)

Coordinación

Samara de las Heras Aguilera (Asociación TRABE)

Elena Laporta Hernández (UC3M)

Rafael Merino Rus (Fundación Fernando Pombo)

Equipo Docente

Samara de las Heras Aguilera (Asociación TRABE)

Elena Laporta Hernández (UC3M)

Rafael Merino Rus (Fundación Fernando Pombo)

Sara Saavedra Garlito (Asociación TRABE)

Cristina Turégano Castellanos (Asociación TRABE)

Equipo de investigación

Mariana Fernández Carpio

Marta Gómez Martín

Samantha Josefina López Armendáriz

Carla Martín García

Sara Martínez Barreiro

Oscar Alejandro Portillo Rodríguez

Marina Rodríguez Ródenas

El presente informe es un estudio realizado por estudiantes del Máster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid, en el marco de la Clínica Jurídica de derechos humanos “Trata de seres humanos con fines de explotación sexual: un estudio jurídico comparado sobre la detección e identificación de las víctimas”. En ningún caso, su contenido constituirá un asesoramiento jurídico.

© Fundación Fernando Pombo y Asociación Trabe. 2019.

Todos los derechos reservados. Varios Autores.

Índice

1. Investigar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual	3
2. La detección e identificación de las víctimas de trata de personas	7
3. Detección e identificación de las víctimas de trata de personas en Europa	21
3.1. República Federal de Alemania	22
3.2. Reino de Bélgica	32
3.3. República Francesa	42
3.4. República de Italia	61
3.5. Reino de los Países Bajos	81
3.6. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	89
3.7. República de Serbia	106
4. Hacia una protección efectiva de los derechos de las supervivientes	128
5. Conclusiones	136

Palabras clave: Trata de personas, explotación sexual, derechos humanos, enfoque de género, detección e identificación, análisis jurídico comparado

1. Investigar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual para mejorar el acceso a derechos a las víctimas / supervivientes: enfoques y metodología de trabajo

Autoras/es: Elena Laporta Hernández, Samara de las Heras Aguilera, Cristina Turégano Castellanos, Sara Saavedra Garlito y Rafael Merino Rus

El presente informe recoge los resultados de la **Clínica Jurídica “Trata de seres humanos con fines de explotación sexual: un estudio jurídico comparado sobre la detección e identificación de las víctimas”**, desarrollada entre febrero y junio de 2019 en la Universidad Carlos III de Madrid.

Esta clínica jurídica se enmarca en un proyecto de investigación, asesoría jurídica e intervención social más amplio, que lleva por título “Derechos para el cambio: víctimas y supervivientes de la trata de personas con fines de explotación sexual en España”. Esa iniciativa innovadora, liderada conjuntamente por la Fundación Fernando Pombo¹ y la Asociación Trabe², pretende mejorar el acceso y el ejercicio de los derechos humanos a las víctimas / supervivientes de esa forma de esclavitud moderna y violencia contra las mujeres, a través de diversas actividades de investigación, concienciación y capacitación, asesoría y acompañamiento jurídico e intervención social directa, cuyo desarrollo está previsto realizar entre este año 2019 y el año 2022.

Es en la primera fase de ese proyecto, dedicada a la investigación sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en España, a la que contribuye la Clínica Jurídica, que tiene por objetivo general identificar barreras y buenas prácticas existentes en la legislación y en las políticas públicas a la hora de detectar e

¹ La Fundación Fernando Pombo fue constituida en 2010 conjuntamente por Gómez-Acebo & Pombo y Fernando Pombo, co-fundador del Despacho y ex presidente de la *International Bar Association* (2007-2008). La misión de la Fundación Fernando Pombo es promover una abogacía responsable, comprometida con el Estado de Derecho, los derechos humanos y los más vulnerables. Página web disponible en: <http://www.fundacionpombo.org/>

² La Asociación Trabe, con trece años de experiencia y más de treinta proyectos realizados, se ha ido especializando a lo largo del tiempo en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, poniendo especial atención a las violencias ejercidas contras las mujeres y a la trata y la explotación sexual. Página web disponible en: <https://www.trabe.org.es/>

identificar a las víctimas/supervivientes de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, a través del análisis normativo comparado desde un enfoque de género y derechos, con el fin último de promover y salvaguardar el acceso a sus derechos.

Bajo la coordinación de Elena Laporta Hernández (profesora de la Universidad Carlos III de Madrid e investigadora experta en la materia), Rafael Merino Rus (coordinador de proyectos de la Fundación Fernando Pombo y economista social experto en derechos humanos) y Samara de las Heras Aguilera (asesora jurídica de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual de la Asociación TRABE e investigadora experta en derechos de las mujeres), la Clínica Jurídica se ha desarrollado en dos fases:

- Formación

Junto con Cristina Turégano Castellanos y Sara Saavedra Garlito (ambas con experiencia en la atención a mujeres supervivientes de trata de personas, de la Asociación TRABE), han integrado un equipo docente que ha formado a siete estudiantes de postgrado del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, a partir del siguiente programa:

- Sesión 1: Presentación de la Clínica Jurídica. Planificación y distribución del trabajo.
- Sesión 2: La trata de personas: una cuestión de derechos y de género. Visión internacional y situación actual en España.
- Sesión 3: Los derechos de las víctimas/supervivientes: garantizar su recuperación integral.
- Sesión 4: La detección e identificación de las víctimas/supervivientes. Indicadores.

Esos siete estudiantes (Oscar Alejandro Portillo Rodríguez, Marina Rodríguez Ródenas, Sara Martínez Barreiro, Marta Gómez Martín, Mariana Fernández Carpio, Samantha Josefina López Armendáriz y Carla Martín García) han integrado el equipo de investigación que ha desarrollado el trabajo guiado durante la segunda fase,

coordinado y supervisado por Elena Laporta Hernández y Samara de las Heras Aguilera.

- Investigación

Durante marzo, abril y mayo de 2019, el equipo de investigación ha llevado a cabo un análisis normativo desde un enfoque de derechos y género sobre la regulación de la detección e identificación de las víctimas/supervivientes en siete estados europeos: Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia, Serbia y Reino Unido. En particular, el análisis se ha centrado en las distintas formas y organismos responsables de detectar e identificar a las víctimas/supervivientes de trata de personas, con el fin de garantizar su acceso a los derechos, y en particular el derecho a la recuperación integral, sin que dependa necesariamente de la denuncia y/o de la colaboración con la investigación policial y judicial.

Es importante reconocer que el trabajo de investigación se ha visto limitado por varias razones: primero, por una cuestión idiomática, puesto que no todas las normas y políticas públicas relevantes sobre la trata de personas en esos estados están disponibles en inglés o en otro idioma que el equipo de investigación comprenda con fluidez. Asimismo, el tiempo disponible para realizar una investigación de esta magnitud también ha resultado escaso. Por último, el desconocimiento de la práctica cotidiana en lo que se refiere a la atención directa y de la situación real de las supervivientes de trata de personas en esos estados, generada en buena medida por la falta de datos e informes fiables y comparables, ha dificultado en ocasiones el análisis crítico y la valoración de la dificultad de los marcos jurídicos. Todo ello se ha tratado de suplir con el trabajo en equipo y la consulta de diversas fuentes y referencias, enfrentando en la medida de lo posible los obstáculos que hemos encontrado en el proceso de investigación. Sin embargo, asumimos que los resultados de la investigación no son concluyentes y que sería preciso ahondar en el estudio de ciertas cuestiones en el futuro.

Una vez realizados dichos análisis normativos por estados, se han puesto en común y se ha reflexionado sobre los aciertos y carencias de dichas normativas para proteger efectivamente los derechos de las víctimas y/o supervivientes de la trata de

personas con fines de explotación sexual, poniendo de relieve las buenas prácticas extrapolables a nuestro marco normativo nacional, en los términos recogidos en el presente informe.

2. La detección e identificación de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, una cuestión de derechos y de género

Autoras/es: Elena Laporta Hernández, Samara de las Heras Aguilera, Cristina Turégano Castellanos, Sara Saavedra Garlito y Rafael Merino Rus

La trata de personas es un fenómeno complejo debido a su carácter multidimensional y transnacional. Durante los últimos años, distintas organizaciones internacionales como Naciones Unidas (en adelante, “ONU”) y entidades y personas expertas en la materia han evidenciado la falta de conocimientos e información sobre la situación real de la trata de personas y han puesto de relieve la necesidad de profundizar en los estudios, datos y estadísticas en esta materia³. Gracias a esos llamamientos, se han producido algunos avances, entre los que podemos citar el esfuerzo de la comunidad internacional en los últimos veinte años por unificar conceptos básicos y por abordar esta temática desde un enfoque integral, que aborde la trata de personas en toda su complejidad.

Considerada como una forma de esclavitud desde principios del siglo XX, su regulación como delito específico data de 1904, cuando se aprueba un primer *Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas*⁴. Desde entonces se ha ido aprobando un conjunto de **normas y organismos internacionales y regionales** que han ido adaptando el lenguaje y el contenido a los retos que presenta la trata de personas en la actualidad.

No podemos olvidar que según el Informe Mundial que publica periódicamente la **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito** (en adelante,

³ En la página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se pueden consultar las estrategias y mecanismos promovidos por la ONU para combatir la trata de personas. Disponible en:

<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuaside>

⁴ El término “trata de blancas” se considera inadecuado actualmente, no sólo por el racismo que conlleva, sino porque no refleja la realidad de la trata de personas, cuyas víctimas son a menudo personas, mayoritariamente mujeres, migrantes y racializadas. Por ello, incluso desde antes de la adopción de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada en 1948 por la ONU, las normas hacen referencia a “trata de personas” o “trata de seres humanos”.

“UNODC”, por sus siglas en inglés)⁵, la trata de personas es uno de los tres negocios ilegales más lucrativos a nivel mundial (junto con el tráfico de drogas y la venta ilegal de armas), y se caracteriza por la violencia, la brutalidad y la coacción que sufren las víctimas, mayoritariamente mujeres explotadas sexualmente, aún en muchos lugares con absoluta impunidad.

Ello a pesar de que, a día de hoy, contamos con un amplio marco jurídico a nivel supraestatal, que asume que la trata de personas conlleva gravísimas vulneraciones de los derechos humanos y que tiene un claro impacto de género, como se refleja en las tres normas más relevantes en la materia adoptadas en el ámbito universal y europeo de protección de los derechos humanos.

Cabe mencionar, en primer lugar, el ***Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*** (en adelante, “Protocolo de Palermo”), uno de los tres protocolos que componen la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*⁶, tratado internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000 y que entró en vigor en 2003. Es importante tener en cuenta que el Protocolo de Palermo es la primera norma internacional vinculante en la que se consensua una definición de trata de personas⁷. Esto, que puede parecer una cuestión menor, es fundamental a la hora de establecer parámetros y medidas comunes para investigar, tener datos estadísticos comparables y abordar esta cuestión de una manera global. De hecho, el propio Protocolo de Palermo recuerda la importancia de la cooperación entre los Estados, no sólo con el fin de prevenir y combatir la trata de seres humanos, sino también para proteger y atender adecuadamente a las víctimas (artículo 2).

⁵ El último informe publicado hasta la fecha, de 2018, puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

⁶ Los Estados parte deben ratificar en primer lugar la Convención, antes de ratificar cualquiera de los tres Protocolos.

⁷ El artículo 3.a del Protocolo de Palermo establece que “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”.

A su vez, existen en Europa dos textos jurídicos regionales de gran trascendencia teórica y práctica que abordan esta materia; uno emana del Consejo de Europa y el otro de la Unión Europea.

En primer lugar, el **Convenio nº 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos** (en adelante, “Convenio de Varsovia”), adoptado en 2005, tiene el objetivo de facilitar la prevención, la investigación y la sanción del delito y la protección y promoción de los derechos de las víctimas, promoviendo la cooperación internacional y la asunción de las responsabilidades de los estados en esta materia. Con ese fin, crea el Grupo de expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos⁸ (en adelante, “**GRETA**”), con el fin de dar seguimiento a las actuaciones de los estados parte en esta materia y evaluar el cumplimiento de las disposiciones previstas en el Convenio de Varsovia.

En segundo lugar, la **Directiva 2011/36 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas** (en adelante, “Directiva 2011/36/UE”), aprobada por la Unión Europea el 5 de abril de 2011, por la que se establecen normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos, introduciendo también disposiciones comunes, teniendo en cuenta la perspectiva de género, para mejorar la prevención de este delito y la asistencia, apoyo y protección a las víctimas.

Como decíamos, esas tres normas supraestatales constituyen a día de hoy los pilares sobre los que se asienta el marco jurídico y de políticas públicas de los estados europeos para luchar contra la trata de personas y proteger a las víctimas de este delito, partiendo de varios presupuestos comunes.

Primero, esas normas reflejan una **definición consensuada** de la trata de personas, que se configura como un delito en el que es necesario distinguir tres elementos:

⁸ Página web disponible en: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta>

- El acto o el qué, esto es, la acción de captar, transportar, trasladar y/o recibir a una persona;
- El medio o el cómo, es decir, a través del aprovechamiento de su situación de vulnerabilidad, del engaño, la violencia, la coacción o del abuso de la situación de poder sobre esa persona;
- La finalidad o el para qué, que no es otra que la explotación y que, a nuestro juicio, es el elemento determinante de la trata de seres humanos y lo que la distingue de otros delitos, como el tráfico de personas migrantes⁹.

Segundo, se asume que esa explotación puede manifestarse de distintas maneras y, por tanto, se reconoce la existencia de distintos **tipos de trata de personas** en función del fin perseguido, entre otros: la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la extracción de órganos y los matrimonios forzados.

Tercero, como se ha mencionado, se pone de relieve que la trata de personas constituye una gravísima **vulneración de los derechos humanos** y, en consecuencia, uno de los objetivos fundamentales de las normas y políticas públicas en esta materia debe ser proteger y atender adecuadamente a las víctimas. Ese reconocimiento es fundamental, porque supone asumir que la responsabilidad última de prevenir, perseguir y sancionar este delito, así como de proteger, atender y reparar el daño causado a las víctimas recae en los estados, que deben actuar con la **debida diligencia**¹⁰. En ese sentido es fundamental recordar que los estados no

⁹ Es importante recordar que la trata de seres humanos y el tráfico de personas son dos delitos distintos que a menudo se confunden, principalmente por una traducción errónea del término *trafficking* en inglés, que debe ser traducido como trata de seres humanos y no como tráfico de personas (en inglés, *smuggling*). El tráfico de personas no conlleva explotación ni (necesariamente) la vulneración de derechos de las personas a las que se facilita, con su consentimiento, la entrada ilegal en un Estado del que no es nacional ni residente. Es, por tanto, un delito contra el orden público que tiene siempre un componente transnacional, mientras que la trata de personas vulnera los derechos humanos y se podría producir en un único estado. Para más información, véase: http://cerotrata.org.mx/pdf/diferencia_editorial.pdf

¹⁰ Para profundizar sobre la obligación de los estados de actuar con la debida diligencia y garantizar el respeto de los derechos humanos en los casos de trata de personas, recomendamos la lectura de los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*,

sólo pueden incumplir las obligaciones en materia de derechos humanos por la actuación de las instituciones públicas y del funcionariado, sino también por la omisión o la falta de respuesta ante vulneraciones de derechos que, como sucede con las causadas por la trata de personas, son reiteradas y conocidas por los poderes públicos.

En especial, como ha puesto de relieve la **Relatora especial contra la trata de personas**¹¹ Joy Ngozi Ezeilo, los estados deben concentrar sus esfuerzos en garantizar el cumplimiento de las conocidas como 5 P's y 3 R's por sus siglas en inglés: *Protection, Prosecution, Punishment, Prevention, Promotion (of international cooperation), Redress, Rehabilitation and Reintegration*¹². Esto es, protección, persecución, sanción, prevención y promoción de la cooperación internacional en relación con el delito de trata de personas y las víctimas, así como reparación, rehabilitación y reintegración, respecto a estas últimas.

Por último, la trata de personas puede abordarse desde distintas **perspectivas de análisis y actuación**. En este estudio se han tenido en cuenta las siguientes:

- **Perspectiva de derechos humanos.** La protección de los derechos humanos debe ser el punto de partida y la finalidad última de todas aquellas actuaciones que se dirijan tanto a prevenir la trata de personas, a perseguir y sancionar a los/as tratantes y a proteger y reparar de manera integral a las víctimas. De este modo, se sitúa la protección de los derechos humanos y el bienestar de las víctimas como el objetivo fundamental de toda actuación jurídico – política

contenidos en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, publicados en 2002. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

¹¹ La *Relatoría Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños* fue creada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2004 y tiene competencias para recibir denuncias individuales, emitir informes anuales sobre aspectos relacionados con la trata de personas y monitorear la actuación de los estados, publicando informes periódicos tras la correspondiente visita y estudio de la situación. Página web disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx>

¹² Ezeilo, Joy Ngozi (2009). *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/HRC/10/16 20.

y se obliga a los Estados a asumir su responsabilidad respecto a estos crímenes¹³.

- **Perspectiva de género.** Desarrollada a partir de la década de los 90 gracias a las aportaciones del Feminismo, es un instrumento fundamental en la consecución de la igualdad. En el ámbito de la trata de personas, permite que tomemos conciencia de que este delito no afecta por igual a hombres y a mujeres y tener presentes esas diferencias a la hora de adoptar normas y políticas de prevención, investigación, persecución, sanción y reparación¹⁴.

No por casualidad, los tipos de trata de personas donde se concentran la mayor proporción de mujeres son los referentes a la explotación sexual, los matrimonios forzados y la servidumbre en el servicio doméstico. Estos tipos están directamente relacionados con los roles de género que impone el patriarcado¹⁵ y son, sin duda, formas de **discriminación y violencia contra las mujeres.**

Así lo reconoce la ONU desde la adopción en 1979 de la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** (en adelante “CEDAW”), que exige a los estados parte que tomen todas las medidas necesarias para “suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer” (artículo 6). Ello en cuanto generan discriminaciones por razón de sexo y son una forma de violencia contra las mujeres, como reconocen la **Declaración sobre la eliminación de la**

¹³ Defensor del Pueblo (2012). *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, Madrid, págs. 25-28.

¹⁴ En la *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, celebrada en Pekín en 1995, se acordó que el «éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género» (§ 57), recomendando a los Estados «promover una política activa y visible encaminada a incorporar una perspectiva de género en todas las políticas y los programas de manera que, antes de que se adopten decisiones, se analicen los efectos que han de tener para las mujeres y los hombres» (§ 229).

¹⁵ Facio, Alda y Fries, Lorena (1999): *Género y Derecho*, LOM Ediciones, La Morada, Santiago de Chile.

violencia contra la mujer, adoptada por la ONU en 1993¹⁶ y el **Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**, aprobado en Estambul en 2011¹⁷.

Todas esas normas adoptadas en el marco internacional y europeo de los derechos humanos propugnan que es determinante asumir un enfoque de género y tomar conciencia sobre la especial situación de opresión, subordinación, desigualdad o discriminación que sufrimos las mujeres y las niñas, así como las formas de violencia que mayoritaria y específicamente padecemos por razón de nuestro sexo y género. Por tanto, a la hora de regular de la trata de personas, los estados deben tener en cuenta dicha normativa internacional y regional sobre violencia machista y las obligaciones que se derivan para los Estados en relación con esta materia.

- **Interseccionalidad.** La posibilidad de ser víctima de trata de seres humanos no es igual para todas las personas; existen factores que incrementan, incluso exponencialmente, el riesgo de ser víctima, como el sexo y el género, pero también el nivel socio-económico, la edad, la situación jurídica en el país de destino, la etnia... Lo anterior requiere que las normativas y políticas públicas tengan presentes todos estos condicionantes y factores y cómo interactúan entre sí, porque de ello depende el grado de eficacia que tendrán en la prevención, erradicación y persecución del delito y en la protección de las víctimas.

En ese sentido, el **Comité CEDAW**¹⁸ en la Recomendación General número 28, aconsejó a los Estados partes reconocer en sus instrumentos jurídicos las

¹⁶ El artículo 2.b de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* señala que la violencia contra la mujer abarca: “la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive (...) la trata de mujeres y la prostitución forzada”.

¹⁷ El conocido como *Convenio de Estambul* exige a los Estados parte que tipifiquen como delito y adopten todas las medidas necesarias para sancionar “el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero” (artículo 36.1.c) y el matrimonio forzado (artículo 37).

¹⁸ El Comité CEDAW es un órgano formado por expertas/os independientes que fue creado por la propia CEDAW con la finalidad de supervisar su aplicación por parte de los estados parte. Las Recomendaciones Generales, los informes periódicos y los informes por estados publicados por el Comité CEDAW pueden consultarse en la siguiente página web:
<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>

formas entrecruzadas de discriminación, así como prohibir su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas y aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones.

Estas formas entrecruzadas de discriminación se han denominado discriminación múltiple o interseccionalidad, y de no aplicarse este enfoque, el impacto del cruce de más de una discriminación supondría un mayor perjuicio para la víctima/superviviente.

- **Transnacionalidad.** Uno de los elementos característicos (aunque no necesario) del delito de trata es su naturaleza transnacional. Esto requiere que las normas y políticas públicas estatales tengan en cuenta que no es posible combatir la trata de personas únicamente desde un enfoque penal y que es preciso desarrollar protocolos y acuerdos de cooperación internacional, asumiendo que la transnacionalidad puede suponer un incremento de vulnerabilidad de las víctimas.
- Como han puesto de relieve diversos estudios, la normativa y políticas públicas en materia de trata de personas desarrollada a nivel estatal a menudo asumen y priorizan un **enfoque penal y migratorio**. Dichos enfoques implican considerar que la trata de personas es fundamentalmente un delito que atenta contra el orden público, además de vulnerar la dignidad humana. Asumiendo el enfoque penal o criminal, se tipifica el delito con la finalidad última de perseguirlo, investigarlo y sancionarlo, pero no necesariamente se protege a las víctimas ni se garantiza la recuperación de las/os supervivientes. Lo mismo sucede cuando se prioriza un enfoque migratorio frente a la perspectiva de derechos: el control de las fronteras y las leyes de extranjería no han resultado mecanismos efectivos para mejorar la detección de las víctimas y, a menudo, conllevan su revictimización¹⁹.

¹⁹ VVAA: “¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata”. *Revista Nova et Vetera*, Vol. 20, nº 64, Colombia, 2011. Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/novaetvetera/article/view/172>

En definitiva, cabría afirmar que combatir la trata de personas, dada su complejidad, requiere una normativa integral que integre todos esos enfoques, sin olvidar que el objetivo último debe ser la protección de las víctimas / supervivientes. Ello exige que se enmarque dentro de un concepto amplio de **acceso a la Justicia**, que no se limita a la actuación de quienes intervienen en los procesos judiciales, sino que, poniendo el acento en las supervivientes, incluye la protección, atención y reparación integrales. Es decir, se debe partir de la consideración de que el fin último no es la persecución y sanción del delito, sino evitar que este se produzca y garantizar el bienestar de quienes ven vulnerados sus derechos como consecuencia de la comisión del mismo.

Por consiguiente, frente a aproximaciones que priorizan el enfoque criminal y migratorio, esta investigación trata de buscar el equilibrio con el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género e interseccionalidad. Cabe apuntar, además, que este estudio se centra, como ya se ha mencionado, en una de las fases más relevantes de la lucha contra la trata de personas: la **detección e identificación de las víctimas / supervivientes**.

Si atendemos a los datos de los que disponemos, es posible afirmar que la mayoría de las víctimas de trata de personas no son identificadas formalmente como tales y, por tanto, no reciben la protección ni la atención adecuadas.

A modo de ejemplo, podemos referirnos a la **situación en España**. Cabe recordar que España es un país fundamentalmente de destino de víctimas de trata de personas, aunque también se perfila como lugar de tránsito hacia otros estados europeos de personas que son en su mayoría explotadas sexual y laboralmente. El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (en adelante, «CITCO»), afirma que en 2017 había 10.111 personas detectadas en situación de riesgo de ser explotadas sexualmente, el 99% mujeres. Sin embargo, sólo quinientas setenta y siete fueron efectivamente identificadas formalmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado²⁰. Más limitadas son aún las cifras relativas al

²⁰ Información disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/10180/7146983/Balance_2017_Trata.pdf/153296b3-be9b-44be-921d-0b034f772a76

número de condenas: 63 condenas por el delito de trata de personas ese mismo año, según datos del Instituto Nacional de Estadística²¹.

Como ha puesto de relieve el Greta en su último informe²² publicado sobre España en el año 2018, esos datos son insuficientes y no reflejan la escala real de la trata de personas en España, debido entre otras razones a la **ausencia de un enfoque integral** que permita detectar y combatir todas las formas de trata de seres humanos (párrafo 16). El enfoque criminal que prevalece en el ordenamiento jurídico español conlleva que no todas las víctimas sean identificadas (párrafo 17) y por ello, desde el año 2012, el Greta ha recomendado al Estado español que “revise los procedimientos de identificación de las víctimas con vistas a asegurar que las posibles víctimas de trata de seres humanos sean consideradas, en primer lugar, como personas que han sufrido vulneraciones de derechos humanos, más que como una fuente de pruebas para las investigaciones criminales” (párrafo 131).

Es importante recordar que España no cuenta con una ley integral sobre trata de personas, aunque sí encontramos disposiciones relativas a la materia en un conjunto de **normas y políticas públicas** dispersas.

En relación a la obligación derivada de las normas supraestatales de perseguir el delito y sancionar a las personas responsables, cabe destacar que el **Código Penal**, en virtud de la L.O 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, introdujo un precepto, el artículo 177 bis²³, relativo a la trata de personas, dando así cumplimiento a la trasposición de una parte de la Directiva 2011/36/UE. Anteriormente, el tratamiento penal unificado de los delitos de trata de seres humanos e inmigración clandestina que contenía el artículo 318 bis resultaba inadecuado, ya que el bien jurídico protegido en los casos de trata de personas no es “la defensa de los intereses del Estado” sino la dignidad humana y los derechos que le son inherentes, entre ellos, a la libertad sexual, a la salud física o a la integridad moral.

²¹ Información disponible en:

<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=4726&capsel=3978>

²² Informe disponible en:

<https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-en/16808b51e0>

²³ Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.l2t7b.html#a177b

Junto con el enfoque criminal, por otra parte, cabe resaltar el enfoque migratorio que adopta el ordenamiento jurídico español. De hecho, algunos de los derechos reconocidos a las víctimas / supervivientes de la trata de personas se recogen en la ***Ley Orgánica 1/200, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social***. Entre ellos, el periodo de restablecimiento y reflexión de noventa días para que las personas extranjeras puedan decidir si quieren denunciar y personarse en el procedimiento penal sin riesgo de ser expulsadas por su situación administrativa irregular, o los permisos de residencia y trabajo en España por su condición de víctima formalmente identificada o por su colaboración con la investigación policial y penal.

La prevención del delito y la protección de las víctimas se aborda, por lo general, en normas y políticas públicas no vinculantes, como el ***Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018***, cuestión que refleja la falta de compromiso político en esta materia.

Sin desconocer que se ha producido ciertos avances en los últimos años, el Greta recomienda a las autoridades españolas mejorar su marco jurídico, institucional y de políticas públicas con el fin de mejorar los **procesos de detección e identificación de víctimas de trata de personas** (párrafo 151), así como la asistencia integral a éstas y a sus familiares (párrafo 168). En particular sugiere establecer un procedimiento de detección y de identificación de víctimas basado en un enfoque de derechos y desvinculado de la denuncia, la colaboración o la participación en un proceso penal. Añade que en dichos procesos de detección e identificación no sólo deben participar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como sucede en la actualidad, sino que es preciso fortalecer el papel de las ONGs y entidades especializadas en la atención integral a las víctimas. Por último, cabe destacar la recomendación de reforzar esos servicios de atención integral, con vistas a garantizar la asistencia adecuada para su recuperación y reintegración en la sociedad.

Por todo lo anterior, el presente informe recoge las reflexiones del equipo de investigación sobre cómo mejorar la regulación del proceso de detección e identificación de las víctimas/supervivientes de la trata de personas en España, a la luz del estudio comparado de ordenamientos jurídicos de nuestro entorno.

Bibliografía

Normativa

ONU. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 2000. Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

ONU. Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, 2002. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingssp.pdf>

ONU. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

ONU. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

ONU. Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995. Disponible en:

<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Consejo de Europa. Convenio nº 197 sobre la lucha contra la trata de seres humanos, 2005. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-14405>

Consejo de Europa. Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, 2011. Disponible en:

<https://rm.coe.int/1680462543>

Unión Europea. Directiva 2011/36 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2011/101/L00001-00011.pdf>

España. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html

España. Ley Orgánica 1/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disponible en:

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

España. Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Disponible en:

http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan_Integral_Trata_18_Septiembre2015_2018.pdf

Informes y artículos de interés

Defensor del Pueblo (2012). *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, Madrid.

Ezeilo, Joy Ngozi (2009). *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/HRC/10/16 20.

GRETA (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frq-esp-en/16808b51e0>

Facio, Alda y Fries, Lorena (1999): *Género y Derecho*, LOM Ediciones, La Morada, Santiago de Chile.

UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

VVAA: “¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata”. *Revista Nova et Vetera*, Vol. 20, nº 64, Colombia, 2011. Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/novaetvetera/article/view/172>

3. Detección e identificación de las víctimas de trata de personas en Europa: una visión panorámica a través del análisis normativo

En las páginas que siguen, se desarrolla el análisis del marco legal y de políticas públicas en materia de detección e identificación de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual de los siguientes estados:

- 3.1. República Federal de Alemania
- 3.2. Reino de Bélgica
- 3.3. República Francesa
- 3.4. República Italiana
- 3.5. Reino de los Países Bajos
- 3.6. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
- 3.7. República de Serbia

3.1. República Federal de Alemania

Autora: Sara Martínez Barreiro

La República Federal de Alemania es un país fundamentalmente de tránsito y destino (y, en ocasiones, también de origen) de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de trabajo forzoso, como apunta el informe “*Trafficking in Person Report 2012*”²⁴, (en adelante TIP), publicado por Naciones Unidas. *The Global Slavery Index*²⁵ señala en un estudio de la situación del país en 2016 que las nacionalidades más comunes de las mujeres supervivientes que denunciaron sufrir trata de personas fueron alemanas, búlgaras, rumanas, húngaras, nigerianas y ucranianas.

Como se ha puesto de relieve por distintas expertas y organizaciones, el problema de la trata de personas en Alemania se ha visto agravado por la regulación de la prostitución, el 1 de enero de 2002²⁶. Lo que en un primer momento se aprobó con el objetivo de hacer de la prostitución un trabajo más y reconocer derechos laborales a las mujeres que ejercían para mejorar sus condiciones, pudiendo demandar sus salarios, cotizar para acceder a la seguridad social y dotarlas de mayor autonomía, ha supuesto en la práctica un paraje idílico para los proxenetas, considerados desde ahora empresarios, que han dejado de ser perseguidos por la policía puesto que practican una actividad legal. Lo que conlleva mayores facilidades a la hora de que los tratantes escondan sus actividades ilícitas, dejando a las mujeres

²⁴ En el Informe TIP, el Departamento de Estado coloca a cada país en uno de los tres niveles basándose en el alcance de los esfuerzos de sus gobiernos para cumplir con las "normas mínimas para la eliminación de la trata" que se encuentran en la Sección 108 de la TVPA. Si bien el nivel 1 es el más alto, esto no significa que un país no tenga ningún problema de trata de personas. Por el contrario, una clasificación de Nivel 1 indica que un gobierno ha reconocido la existencia de la trata de personas, ha hecho esfuerzos para abordar el problema y cumple con las normas mínimas de la TVPA. Cada año, los gobiernos deben demostrar un progreso apreciable en la lucha contra la trata para mantener una clasificación de Nivel 1". Disponible en: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>

²⁵ *The Global Slavery Index*, 2018. Recuperado de: <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/germanyhttps://www.bmfsfj.de/blob/117624/e0f1dec4fa4488a4b46f7bb17b8e6f16/prostschg-textbausteine-en-data.pdf>

²⁶ The new Prostitute Protection Act, 1 de enero de 2002. Recuperado de: <https://www.bmfsfj.de/blob/117624/e0f1dec4fa4488a4b46f7bb17b8e6f16/prostschg-textbausteine-en-data.pdf>

en una todavía mayor situación de vulnerabilidad²⁷.

Alemania, como país integrante de la Unión Europea, ha adoptado distintas medidas impulsadas para combatir la trata de personas. En el plano internacional, participó en 2002 en la creación de la *Declaración de Bruselas sobre la Prevención y el Combate de la Trata de Seres Humanos*²⁸ que tiene entre sus objetivos la cooperación europea e internacional para adoptar medidas concretas, unificar normativas y las prácticas y mecanismos efectivos en el combate a este delito. Asimismo, cabe destacar su adhesión el 17 de noviembre de 2005 al Convenio de Varsovia adoptado por el Consejo de Europa, el cual persigue como objetivos prevenir, identificar, asistir y proteger los derechos de la víctima, así como el proceso penal en contra del victimario.

A nivel estatal, Alemania reformó ampliamente su ley penal tras la ratificación del Protocolo de Palermo y la trasposición de la Directiva Europea 2011/36/UE, e incluyó la trata de personas para la explotación laboral en la Sección 233 del Código Penal, además de la trata de personas con fines de explotación sexual, que ya era punible antes de la reforma. Esta aparece tipificada y definida como delito en la Sección 232 del **Código Penal** alemán²⁹, en los siguientes términos:

Quienquiera que explote la situación o la impotencia de otra persona con origen en un país extranjero con el fin de inducirlos a participar o seguir ejerciendo la prostitución, a participar en la explotación sexual actividad con o en presencia del delincuente o de una tercera persona o para sufrir actos sexuales en su propia

²⁷ Esta situación, de la que se hacen eco diversos medios, ha generado numerosas críticas. A modo de ejemplo, cabe citar el artículo de Cuervo Pollá, Ana, *Legalizar la prostitución para complacer al putero*, Pikara magazine online, 22 de abril de 2016. Recuperado de:

<https://www.pikaramagazine.com/2016/02/legalizar-la-prostitucion-para-complacer-al-putero/>

En la misma línea, Carbajosa, Ana, *Alemania: sexo, cerveza y salchicha por 15 euros*, *El País*, 9 de septiembre de 2018. Recuperado de:

https://elpais.com/sociedad/2018/09/07/actualidad/1536315988_570967.html

Por último, podemos citar asimismo el estudio de Castellanos Torres, Esther, Ranea Triviño, Beatriz, (2013), *Investigación sobre la Prostitución y Trata de Mujeres*, Madrid. Recuperado de:

<https://www.fundadeps.org/recursos/documentos/629/Investigacion%20sobre%20prostitucion%20y%20trata%20de%20mujeres%20APROSERS.pdf>

²⁸ Declaración de Bruselas sobre la Prevención y el Combate de la Trata de Seres Humanos (2002). Recuperado de:

<https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/11302/declaracion-brucelas.pdf>

²⁹ Sección 232 del Código Penal alemán, (2010). Recuperado de:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf

persona por el delincuente o una tercera persona, será responsable de prisión de seis meses a diez años. Cualquiera que induce a una persona menor de veintiún años a participar o continuar practicando la prostitución o cualquiera de La actividad sexual mencionada en la 1ª oración anterior incurrirá en la misma pena.

La investigación y la persecución de los delitos de trata es labor exclusiva de las unidades de policía del Estado, aunque la fiscalía especializada en crimen organizado también pueden intervenir en dichos casos³⁰. Así pues, tanto la investigación, como la protección, el apoyo y el asesoramiento a las víctimas de la trata de personas, son competencia de los Länder dentro del sistema federal de Alemania. A nivel federal, solo existe un modelo de regulación de mínimos, que se incluye como anexo.

Este modelo fue creado en 1998 por un Grupo de Trabajo Federal denominado "Trata de Mujeres", conformado por la Policía Criminal Federal (BKA) y un grupo de coordinación de activistas a nivel nacional alemán (KOK), que acordó y publicó por primera vez un modelo, con el objetivo de conseguir un mecanismo de referencia centrado en las víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Modelo que fue actualizado en 2017 y que se sigue a nivel nacional. En particular, la policía federal alemana (que es la encargada de los procedimientos de investigación y procesamiento³¹), lo ha ido adaptando a las especificidades de cada región del país y ha firmado acuerdos formales con las ONGs. Y lo mismo sucede en lo que respecta a la responsabilidad de la protección de las víctimas: recae en las regiones.³²

El Estado alemán, también hace referencia a la trata de personas en su *Ley de residencia, actividad económica e integración de extranjeros en el territorio federal*, (en adelante, "Ley de Residencia")³³, para otorgar protección a las víctimas.

³⁰ Comisión Europea, Implementación de la política antitrata en Alemania. Recuperado de: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/germany-3-implementation-anti-trafficking-policy_en

³¹ Comisión Europea. Aplicación de la política de lucha contra la trata en Alemania. Recuperado de: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/germany-3-implementation-anti-trafficking-policy_en

³² Cyrus, Norbert (noviembre de 2005), *Trata laboral y de explotación sexual en Alemania*, Oficina Internacional del Trabajo, pág. 12. Recuperado de: <http://lastradainternational.org/lisidocs/472%20DECLARATIONWEB.pdf>

³³ Ley de residencia, actividad económica e integración de extranjeros en el territorio federal, 30 de

Con anterioridad, las personas víctimas de trata sin permiso de residencia debían abandonar el país o estaban en riesgo de ser deportadas, lo que provocaba que muchas de ellas, ante el temor que esta situación les generaba, no estuvieran dispuestas a recurrir a las autoridades o a demandar a sus tratantes. En consecuencia, la sección 25 (4a) regula la residencia por motivos humanitarios y establece que se le debe otorgar un permiso de residencia temporal a las víctimas de trata de personas, incluso si se les exige forzosamente en ese periodo, en virtud de una orden de expulsión en vía administrativa, que abandonen el territorio federal al encontrarse en situación irregular. Además, una vez concluido el proceso penal, el permiso de residencia temporal debe extenderse si las razones humanitarias o personales o el interés público requieren la presencia de la persona extranjera en el territorio federal.

El período de reflexión y estabilización adoptados en dicha ley, de tres meses, previsto en el artículo 59, párr. 7 y el permiso de residencia temporal previsto en el artículo 25, párr. 4a, son mecanismos de protección potencial otorgado a las víctimas de la trata de seres humanos.

Aunque el Estado alemán ofrece a las víctimas en situación administrativa irregular un período de reflexión de tres meses para que decidan si quieren declarar ante un tribunal, en algunas jurisdicciones como en la de Berlín, el período se extiende habitualmente a seis meses, conforme a la Sección 59 (7) de la Ley de Residencia.

En ese sentido, el informe sobre la trata de personas de 2018 del *U.S Department of State*³⁴ destaca que Alemania, dentro de su política de protección a las víctimas que aceptan testificar, permite que éstas permanezcan y trabajen en Alemania más allá del período de reflexión y que las que sufrieron lesiones o amenazas a la vida o la libertad en sus países de origen, o en casos de dificultades humanitarias, pueden solicitar permisos de residencia temporales por motivos

octubre de 2017. Recuperado de:

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p0550

³⁴ Departamento de Estado de EEUU, *Informe sobre la Trata de personas*, 2018. Recuperado de: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2018/282660.htm>

humanitarios.

La Ley de Residencia también otorga a las víctimas el derecho a un/a intérprete y a un/a representante de un centro de asesoramiento para acompañarlas a todas las entrevistas. Asimismo, cabe destacar que exime a las víctimas de la trata de personas de la persecución penal por delitos menores cometidos durante la explotación. Las víctimas pueden personarse en juicios penales como demandantes conjuntas, y tienen derecho a asesoramiento legal gratuito y a la búsqueda de recursos civiles; sin embargo, en la práctica a menudo siguen teniendo dificultades para obtener la correspondiente indemnización.

Ello a pesar de que desde el 1 de julio de 1990, todos/as los/as ciudadanos/as extranjeros/as que residen legalmente en Alemania y han sido víctimas de actos intencionales e ilegales de violencia tienen derecho a una indemnización en virtud de la *Ley de indemnización a las víctimas de delitos violentos*³⁵. Por lo tanto, en teoría esto también se aplica a las víctimas de trata de personas, aunque es un punto controvertido ya que en la práctica la mayoría nunca llega a recibir la indemnización correspondiente.³⁶ Además, una circular emitida por el Ministerio Federal de Trabajo el 5 de marzo de 2001, considera que las víctimas de trata de personas que residen ilegalmente en Alemania también tienen derecho a una indemnización.

Por todo ello y con el fin de combatir las dificultades que en la práctica dificultan la obtención de las indemnizaciones, Alemania forma parte del proyecto *Justice at Last*³⁷, financiado por la UE, que persigue mejorar el acceso a la

³⁵ Ley de Indemnización a las víctimas de Delitos Violentos, 7 de enero de 1985. Recuperado de: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/crime-victims-compensation-act-2016.pdf;jsessionid=3A0AB591C3E2326E6F5156BBF14166CE?_blob=publicationFile&v=4

³⁶ Esta situación, pese a no haber datos estadísticos concretos, es denunciada por numerosos medios ONGs y entidades especializadas. Pongo por ejemplo: Gutiérrez, Iciar, (22/04/2019), La mayoría de víctimas de trata nunca llega a recibir de los condenados la indemnización que dictan los tribunales, *Eldiario.es*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/desalambre/victimas-indemnizacion-ordenada-Justicia-europeos_0_884362328.html

³⁷ Proyecto europeo financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea (2014-2020) en el que intervienen un total de diez estados europeos representados por distintas Organizaciones No Gubernamentales. El objetivo del proyecto es identificar y analizar las necesidades y las mejores prácticas sobre cómo actuar con mujeres supervivientes de trata de personas; equipar a los profesionales con conocimientos y habilidades para reclamar y brindar asistencia, para obtener una indemnización para las víctimas de delitos; y concienciar sobre los mecanismos más efectivos

compensación para las víctimas de trata de personas.

Por último, cabe mencionar la nueva **Ley de Protección de los Trabajadores Sexuales**³⁸, de 1 de julio de 2017, que recoge la prohibición de la trata de personas, así como el acceso a centros de asesoramiento especializados en brindar protección y el asesoramiento a las mujeres afectadas por la trata de personas, garantizando de ese modo una línea directa de apoyo.

A nivel europeo, Alemania forma parte de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) desde junio de 1973. Esta organización realizó un plan de acción con enfoque integral contra la trata de personas con fines de explotación sexual, compuesto por: prevención del delito, identificación, proceso penal y asistencia a la víctima³⁹.

Respecto a dicho marco normativo y de políticas públicas, el informe publicado por el GRETA el 4 de julio de 2017⁴⁰ establece que Alemania cumple la normativa mínima para la eliminación de la trata de personas. El resultado de fortalecer la legislación penal en esta materia obtuvo como resultado el incremento de las penas en las condenas a tratantes y que las sentencias dictadas establezcan penas de prisión más elevadas, pero aún así aproximadamente la mitad de las víctimas identificadas siguen sin recibir atención especializada. En ese sentido, cabe apuntar que en 2013, se realizaron “un total de 425 investigaciones relacionadas con la trata con fines de explotación sexual, de las cuales se procesó a 118 acusados, obteniendo la sentencia condenatoria de 77 de ellos. Para el 2014 se realizaron 392 investigaciones relacionadas a la trata con los mismos fines, en la que se procesaron 105 acusados y fueron sentenciados de forma condenatoria 79. De estos últimos 79

de protección de las víctimas y el acceso a la compensación entre profesionales, responsables políticos, proveedores de servicios y víctimas de delitos en Europa. Recuperado de: <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

³⁸ La nueva Ley de Protección de los Trabajadores Sexuales, 1 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info/wp-content/uploads/prostschg-textbausteine-es-data.pdf>

³⁹ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa Consejo Permanente (6 de diciembre de 2013), Decisión nº 1107 Adición al Plan de Acción de la OSCE Contra la Trata de Personas: un decenio después. Recuperado de: <https://www.osce.org/es/pc/110383?download=true>

⁴⁰ Respuesta al cuestionario para la evaluación de la implementación del Convenio de Varsovia (4 de julio de 2017). GRETA, Estrasburgo. Recuperado de: <https://rm.coe.int/greta-2018-3-rq2-deu/168078b19c>

solo 19 recibieron una pena privativa de libertad con sentencias de dos a diez años. Finalmente, en el 2015 hay un total de 364 investigaciones con un total de 72 condenados por trata de explotación sexual”⁴¹.

En el mismo sentido, el informe sobre trata de personas publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, en junio del 2017, coloca a Alemania con una clasificación de *Tier 1*⁴², es decir, que el estado alemán, al menos en teoría, cumple los estándares mínimos para la lucha contra la trata de personas. Sin embargo, a nivel de prevención, Alemania no tiene un plan de acción nacional formal como lo recomendó GRETA.

Sí es posible destacar algunas **buenas prácticas** promovidas por el Estado alemán:

- Tres grupos de trabajo federales y estatales (trata con fines de explotación laboral, sexual, y tráfico de personas) se reunieron varias veces durante el año 2017, como señala el el Departamento de Estado de Estados Unidos⁴³, y difundieron buenas prácticas, aportaron información y evaluaron los esfuerzos del gobierno y colaboraron con los organismos de coordinación contra la trata de personas, a nivel estatal y local. Los/as funcionarios/as señalaron que las estrategias en esta materia se desarrollaron a nivel estatal y luego se coordinaron entre los estados.
- En Alemania, desde el 6 de marzo de 2013, existe una línea telefónica directa de apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres⁴⁴, donde se asesora a las mujeres afectadas por la violencia, y entre ellas a las víctimas de trata de

⁴¹ Alvarado Alanis, Karen Andrea; Romero-Vázquez, Bernardo y Aguado Romero, Gabriela (29 de noviembre, 2017). *Trata de personas, un fenómeno delictivo transnacional: Alemania e Israel*, Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, C.R, pág. 55. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6482958.pdf>

⁴² Departamento del Estado de Estados Unidos, (2018), *Trafficking in Persons Report-Germany*, . Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/5b3e0b384.html>

⁴³ Trafficking in Persons Report-Germany, (2018), Departamento del Estado de Estados Unidos , pág. 198. Recuperado de: <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>

⁴⁴ Página oficial del Gobierno alemán para brindar ayuda anónima telefónica a mujeres que padecen situaciones de violencia, disponible en: www.hilfetelefon.de

personas, los 365 días del año, las 24 horas del día, sin cargo. Proporciona información y puede derivar a las personas que llaman a las agencias de apoyo locales apropiadas según sea necesario. Las asesoras de la línea directa de apoyo (que son exclusivamente mujeres) brindan asesoramiento sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la trata de personas⁴⁵. Este servicio cuenta además con intérpretes y asesoramiento disponible en muchos idiomas diferentes incluyendo servicios especiales para mujeres con discapacidad auditiva. En marzo de 2014, se publicó el primer informe anual de la línea telefónica de ayuda que sirve como una importante fuente de información también en el área de la trata de personas. En 2017, la línea de ayuda fue contactada alrededor de 38.000 veces, como señala el Informe anual de 2017 de la página oficial del teléfono de ayuda⁴⁶.

- El gobierno alemán ha implementado medidas especiales para combatir la protección de niños/as y jóvenes contra la violencia sexual y la explotación. Se trata del "*Plan de acción del 2011 del Gobierno federal de Alemania para la protección de niños/as y adolescentes contra la violencia y la explotación sexual*", que incluye medidas preventivas como mantener informados a los progenitores y expertos/as, capacitar a los/as niños/as y adolescentes y brindar terapia a los/as posibles delincuentes, proporcionar ayuda integral a las personas afectadas y optimizar el procesamiento, crear redes de comunicación para facilitar el intercambio de información, o la creación estándares de protección uniformes para una lucha unida contra la violencia sexual y la explotación, entre otras.
- Trabajando con las ONG, el gobierno ha cofinanciado e implementado varias campañas de concienciación pública, incluida la producción de medios y películas, concursos de carteles y exposiciones, y folletos sobre la identificación de la trata de personas.

⁴⁵ Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca la trata de mujeres, conforme al artículo 2.b de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, adoptada por la ONU el 20 de diciembre de 1993.

⁴⁶ Todos los datos y cifras del teléfono de ayuda pueden ser consultados a través del siguiente enlace: <https://www.hilfetelefon.de/das-hilfetelefon/zahlen-und-fakten.html>

En definitiva, la situación legal de Alemania en el ámbito de la trata con fines de explotación sexual, el panorama no es el idílico y todavía queda mucho por hacer y cuestiones en las que legislar, aunque desde las Naciones Unidas se afirme que cumple los estándares mínimos de la Unión Europea. Alemania, en opinión del Departamento de Estado de Estados Unidos, sigue siendo un estado que todavía necesita mejorar en materia de prevención, protección e identificación de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual y el hecho de haber regularizado la prostitución, como sostiene un sector importante dentro del Feminismo, ha incrementado tal explotación⁴⁷. Quizás haya que plantearse cuáles son los factores que hacen que incremente la demanda⁴⁸.

⁴⁷ Autor/a no conocido. “Unprotected. How Legalizing Prostitution Has Failed”, *Spiegel Online*, 30 de mayo de 2013. Recuperado de: <https://www.spiegel.de/international/germany/human-trafficking-persists-despite-legality-of-prostitution-in-germany-a-902533.html>

⁴⁸ La Oficina Federal de Investigación Criminal alemana (BKA) constata que en 2017 el porcentaje de víctimas de trata se incrementó en un 25% respecto del año anterior. Información recuperada de: <https://peru21.pe/mundo/europa/alemania-registra-2017-25-casos-trata-personas-2016-419468>

Bibliografía

Código Penal Alemán (15 de mayo de 1871). Recuperado de:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf

Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory (25 de febrero de 2008). Recuperado de: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/

Trafficking in Person Report (junio 2018). Recuperado de: <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>

Ley de Protección de las Trabajadoras Sexuales, (1 de julio de 2007). Recuperado de: <https://www.bmfsfj.de/blob/117516/3c9138aa8575efbac3afd513c4f15c88/prostschg-textbausteine-es-data.pdf>

BKA, Oficina Federal de Investigación Criminal, desde marzo de 1951. Recuperado de: https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/PoliceCrimeStatistics/2017/pcs2017_no_de.html

Implementation of anti-trafficking policy, European Commission. Recuperado de: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/germany-3-implementation-anti-trafficking-policy_en

Thematic focus: Trafficking, European Union Agency for Fundamental Rights (2016). Recuperado de: <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-trafficking>

Trafficking for labour and sexual exploitation in Germany, Norbert Cyrus, International Labour Office Geneva (2005). Recuperado de: <http://lastradainternational.org/Isidocs/472%20DECLARATIONWEB.pdf>

GRETA, Reply from Germany to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties, Second evaluation round (5 de febrero de 2018). Recuperado de: <https://rm.coe.int/greta-2018-3-rq2-deu/168078b19c>

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa Consejo Permanente, (6 de diciembre de 2013), Decisión nº 1107 Adición al Plan de Acción de la OSCE Contra la Trata de Personas: un decenio después. Recuperado de: <https://www.osce.org/es/pc/110383?download=true>

3.2. Reino de Bélgica

Autora: Mariana Fernández Carpio

El Reino de Bélgica es un estado federal de Europa occidental que tiene una población de más de 11 millones de habitantes, que colinda con Países Bajos, Alemania, Luxemburgo y Francia. Bélgica es uno de los principales países de destino y tránsito de víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual por su localización geográfica. Las víctimas principalmente provienen de países de Europa del Este y del norte y sur del África subsahariana, entre los cuales se encuentran Rumania, Marruecos, India y Nigeria.⁴⁹

En 2011, Marruecos, Rumanía, Bulgaria e India fueron los principales países de origen de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual; en 2012, fueron Rumanía, Marruecos, Nigeria, China y Bulgaria.⁵⁰

Además, existe un mercado de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que son reclutadas/os, a menudo por loverboys⁵¹, para ejercer la prostitución. En el informe de ECPAT 2016⁵² contra la trata de niños y jóvenes señala que las víctimas menores de edad suelen ser de Afganistán, Siria, Norte y centro de África, así como de la propia Bélgica y que no existen datos o estadísticas del número de víctimas, por la falta de coordinación entre los diferentes servicios del estado de recepción e identificación de víctimas.

⁴⁹ United States Department of State, *2018 Trafficking in Persons Report - Belgium*, 28 June 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b3e0ba34.html>

⁵⁰ Informe de los Estados Miembros de la Convención de Acción contra el Tráfico de Personas del Consejo de Europa, disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium-1-general-information_en

⁵¹ El método de 'Lover Boy' consiste en que un chico enamora a las jóvenes y les promete grandes proyectos juntos, cuyas promesas ellas creen, y a la larga resultan ser falsas.

⁵² La ECPAT (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*) es una red mundial de organizaciones y personas que trabajan para poner fin a la prostitución, la pornografía y la trata de niños y adolescentes con fines sexuales. Cuenta con afiliados y grupos nacionales en más de 70 países. Página web disponible en: https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2016/04/Factsheet_Belgium.pdf

Según el informe del Greta (2013:14), las autoridades belgas estimaron que un promedio de 130 víctimas adultas de trata de seres humanos fueron identificadas cada año de 2009 a 2012, de las cuales el 40% lo fueron con fines de explotación sexual. En 2015 se detectaron 152 víctimas, de las cuales 93 fueron con propósito de explotación sexual⁵³. En 2016, se detectaron 144 víctimas, de las cuales 56 fueron con propósito de explotación sexual⁵⁴. En 2017 se identificaron y asistieron a 137 víctimas de trata de personas, de las cuales 59 fueron con propósito de explotación sexual⁵⁵.

Al respecto, en el informe realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2017:85), identificó a Bélgica en el grupo TIER 1, entre los países que cumplen con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de seres humanos, ya que demostró su compromiso para la investigación y procesamiento de tratantes, la implementación de medidas de capacitación de policías, abogados/as, jueces/zas para la obtención y preservación de pruebas, así como el desarrollo de programas de asistencia financiera a las instituciones de identificación y asistencia a las víctimas.

A continuación se analizará el **marco normativo** del Reino de Bélgica, en el que se demuestra el interés del Estado para prevenir la trata de seres humanos y garantizar los derechos de las víctimas.

Antes cabe mencionar que, a **nivel internacional**, ha ratificado las normas más relevantes en la materia adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas: la Convención contra el crimen organizado transnacional y su Protocolo para la prevención, supresión y penalización de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo. Además, Bélgica forma parte del Consejo de Europa y el 27 de abril de 2009 presentó el instrumento de ratificación al

⁵³ United States Department of State, 2017 Trafficking in Persons Report - Belgium, 27 June 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5959ed07a.html>

⁵⁴ United States Department of State, 2018 Trafficking in Persons Report - Belgium, 28 June 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b3e0ba34.html>

⁵⁵ Idem.

Convenio de Varsovia. Integra, asimismo la Unión Europea, que cuenta con la Directiva 2011/36/EU.

Respecto a la **legislación interna**, cabe destacar que en 2013 se modificó el **Código Penal**⁵⁶ con la finalidad de incluir la definición y prohibición de trata de personas, explicitando que la criminalización no se restringe únicamente a casos de víctimas extranjeras, sino que incluye la posibilidad de que hayan víctimas locales (artículos 433 quinquies al 433 novies).

“Artículo 433 quinquies. Es un delito de trata de seres humanos reclutar, transportar, transferir, albergar, alojar, tomar o transferir el control sobre la persona: 1. con el propósito de explotar la prostitución u otras formas de explotación sexual (...). el consentimiento de la persona mencionada en el párrafo 1 a la explotación propuesta o real es irrelevante. El delito previsto será punible con pena de prisión de uno a cinco años y una multa de quinientos a cincuenta mil euros. El intento de cometer el delito mencionado será castigado con pena de prisión de uno a tres años y multa de cien euros a diez mil euros. La multa se aplicará tantas veces como haya víctimas”⁵⁷.

Es importante apuntar que ese delito se castiga con penas de diez a quince años de prisión y multas que oscilan entre los mil euros y cien mil euros en algunos casos, como cuando se produce un abuso de poder, cuando la víctima es menor de edad, cuando se produce abuso de la situación de vulnerabilidad de la persona, cuando la víctima ha sido puesta en peligro deliberadamente o por negligencia grave, cuando el delito ha producido una enfermedad que pudiera ser incurable o una incapacidad para trabajar o pérdida de un órgano, cuando es una actividad habitual. Además, se castiga con penas de quince a veinte años de prisión con una multa de mil euros a cincuenta mil euros cuando se produce la muerte de la víctima o cuando constituye un acto de participación en la actividad principal de la organización⁵⁸.

⁵⁶ Asimismo, se incluyó en los Artículos 433 quinquies al 433 decies la definición y prohibición de los proxenetas: *“cualquiera que haya abusado, ya sea directamente o por medio de un intermediario, de La situación de vulnerabilidad en la que una persona se encuentra debido a su situación administrativa ilegal o precaria, situación social precaria, edad, embarazo, enfermedad, discapacidad o una deficiencia física o mental] vendiendo, alquilando o poniendo a disposición, con la intención de obtener una ganancia anormal, bienes muebles, parte de ellos, bienes inmuebles, dormitorios u otros espacios mencionados en Artículo 479 del Código Penal en condiciones incompatibles con la dignidad humana “.*

⁵⁷ La traducción del Código Penal, así como del resto de las normas estudiadas en el presente trabajo, son de la autora.

⁵⁸ Artículos 433sexies, 433septies, 433 octies del Código Penal.

En el Informe GRETA (2013: 11-14), se menciona que las autoridades declararon que la modificación al Código Penal es el resultado del análisis del legislador para mejorar la efectividad de los procedimientos penales y la protección a las víctimas, conforme a lo previsto en el Convenio de Varsovia.

Según el Informe Global sobre Trata de Personas 2017 de la UNODC, en 2014 fueron 429 casos de trata de personas y delitos conexos registrados por explotación sexual, en 2015 fueron 424 casos y en 2016 fueron 409 casos. Asimismo, señala que se condenaron en 2014 a 102 personas, en 2015 a 99 personas, en 2016 a 139 personas y de enero a septiembre de 2017 a 49 personas por trata de personas en todas sus modalidades, lo que se consideran cifras muy bajas si estamos hablando que hubieron más de 400 casos cada año de sólo explotación sexual.

Al respecto el Servicio Federal de Justicia Pública de Bélgica señaló que en 2016, hubo un aumento significativo en las condenas por trata de personas, que pudiera estar relacionado con un aumento real en las decisiones, pero también puede ser el resultado de un aumento en los casos de falsos positivos de trata debido al aumento de la migración de refugiados en toda Europa. Sin embargo, las autoridades señalan que a pesar del impacto en las condenas por el aumento de la migración, hay un aumento paralelo en la trata de personas que también ha provocado un aumento en las decisiones.

Además, Bélgica cuenta con otros instrumentos legales relevantes para la lucha contra la trata de personas, como veremos a continuación.

En primer lugar cabe mencionar que en el 2006, se modificó la Ley de 15 de diciembre de 1980, para la entrada al territorio, estancia, asentamiento y expulsión de extranjeros, con el fin de incluir un **permiso especial de residencia para víctimas de trata de personas**.

La Ley de 13 de abril de 1995, contiene disposiciones para la lucha contra la trata, el combate al tráfico de seres humanos y tráfico de migrantes,⁵⁹ en las que establece la presentación de un informe bienal al Gobierno del Parlamento y la posibilidad de que ONGs especializadas puedan actuar legalmente (se detallará más adelante).

El *Real Decreto de 16 de Mayo de 2004, contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos* define los roles de los actores involucrados, entre los cuales se crearon **Unidades de Coordinación Interdepartamental** (Ministerio de Justicia, de Interior, de Asuntos Exteriores, de Trabajo, Fiscalías, Departamentos Policiales, etc.) encargadas de coordinar las acciones a nivel nacional y de contribuir para la elaboración de programas en contra de la trata y tráfico de personas. Desde el año 2014, a raíz del Real Decreto de 21 de julio de 2014, se integra a las organizaciones no gubernamentales especializadas y a los centros de atención a las víctimas de trata de seres humanos, para dar apoyo a las Unidades antes mencionadas. Asimismo, se añadió a la Secretaría del Estado para la Igualdad de Oportunidades y Migración (GRETA 2017: 8).

Finalmente, Bélgica cuenta con tres **planes de acción nacionales contra la trata de seres humanos**, una buena práctica, como ha señalado el Greta (2013: 10 y 12).

- En 2008, se adoptó el primer Plan de Acción Nacional contra la trata de seres humanos, que cubría el periodo de 2008 a 2011, centrándose en la evaluación, información y comunicación, capacitación, iniciativas legislativas, emisión de reglamentos y circulares; y, elaboración de estadísticas.
- El segundo Plan de Acción Nacional contra la trata de seres humanos, aprobado para el periodo de 2012 a 2014, busca dar seguimiento al plan anterior así como su mejora. A través de iniciativas legislativas, se prevé

⁵⁹ La trata de seres humanos no es lo mismo que el tráfico ilícito de migrantes, por lo que deberían regularse en distintos preceptos.

adoptar nuevas medidas para la prevención y el incremento de información. Además, simplifica las herramientas de información para las víctimas y actualiza los indicadores derivados de investigaciones y procesos contra las redes de trata de personas.

- El tercer Plan de Acción Nacional contra la trata de seres humanos, en vigor en el periodo de 2015 a 2019, consta de siete capítulos de operación para optimizar los instrumentos legales y su aplicación efectiva: capacitación a largo plazo para profesionales, mejora de los servicios proporcionados por los centros especializados y de las medidas de protección de las víctimas; seguimiento al marco internacional; planes de sensibilización de los/as trabajadores/as, actores de la sociedad civil y el público en general sobre la trata de seres humanos; promover iniciativas contra la trata para las tres comunidades (flamenca, francesa y alemana). (GRETA 2017: 10)

En cuanto al **proceso de detección, identificación y derivación de las víctimas** de trata de seres humanos, la Circular 2008 establece lo siguiente:

1. La víctima es detectada por la policía cuando hace una declaración o cuando existen indicadores que señalan que se encuentra en una situación que corresponda a la trata de seres humanos. Entre esos indicadores se mencionan la existencia de una deuda, la falsificación de documentos que fueron entregados por otra persona, un centro de trabajo insalubre, un trabajo poco remunerado o no remunerado y tener la libertad limitada.
2. Las autoridades policiales deben informar a Fiscalía, contactar con uno de los tres centros especializados en recepción de víctimas y, en su caso, dar aviso al Ministerio de Asuntos Exteriores. Deben también informar a la posible víctima de la existencia de medidas y servicios de protección especial para víctimas.
3. Las víctimas pueden ser identificadas previamente a su llegada al país por la existencia de una investigación a una red de trata de seres humanos en coordinación con otros Países.

4. Existe la posibilidad que el primer punto de contacto con la víctima lo tengan los centros de recepción especializados, quienes darán aviso a Fiscalía. Asimismo, la misma víctima puede reportarse ante las autoridades o las Organizaciones no gubernamentales.

Una vez identificada una víctima, el/la fiscal debe emitir la declaración de identificación formal con la protección establecida en las Leyes de Bélgica y la víctima debe ser derivada a uno de los tres centros especializados Pag-Asa, Payoke o Surya. El centro especializado al que se derive la víctima se encargará de presentar la solicitud de un permiso temporal de estancia al Ministerio de Asuntos Exteriores.

- Los centros especializados se encargan de proveer alojamiento, apoyo médico y psicológico, asistencia jurídica y administrativa, incluyendo representación ante juicios. Al respecto, el GRETA en el informe de 2017, señaló que uno de los principales problemas de los centros especializados es que no están financiados por el Estado, lo que dificulta el ejercicio de sus actividades.

En el caso de las **víctimas de trata con fines de explotación sexual extranjeras**, el Real Decreto de 8 de octubre de 1981 sobre acceso al territorio, residencia, establecimiento y expulsión de extranjeros les otorga una especial situación para obtener los permisos de residencia, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- Abandono de la red explotadora.
- Atención por un centro de recepción certificado para acoger y asistir a las víctimas.
- Denuncia de las personas o redes de explotación a la que estuvieron sujetos/as.

El GRETA (2013:43) ha recordado a las autoridades de Bélgica que debe asegurar a las víctimas la posibilidad de obtener un permiso de estancia temporal sin la necesidad de denunciar o cooperar con las autoridades, en línea con lo

establecido en la Directiva 36/2011/UE. En respuesta a la recomendación anterior, las autoridades belgas advirtieron que se incluyó la medida de colaboración con las autoridades para la obtención de los permisos de estancia para mantener un balance entre la necesidad de protección de las víctimas y proteger el curso de las investigaciones. Así como han establecido que el requerimiento de cooperación en la investigación se aplica de manera flexible y que puede ser considerado satisfecho cuando la víctima aporta información fáctica relevante sobre el caso sin necesidad de hacer una denuncia formal (GRETA, 2017:32).

El informe del GRETA 2017, instó nuevamente a las autoridades a que se continúen los esfuerzos para garantizar a las víctimas su derecho a obtener permiso de residencia sin considerar la cooperación con las autoridades. Ello, en cuanto la situación administrativa regular, es importante para que las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual tengan el tiempo y la atención necesaria para recuperarse de los daños sufridos y tomar decisiones. Con ese fin, la Ley de 15 de diciembre de 1980 para la entrada al territorio, estancia, asentamiento y expulsión de extranjeros prevé el **proceso de recuperación y reflexión**.

Ese proceso de recuperación y reflexión consta de 45 días para que la persona decida si procede a denunciar o si prefiere regresar al país de origen⁶⁰. El periodo es aplicable tanto a víctimas identificadas como a posibles víctimas de trata, siempre y cuando accedan al apoyo del centro de recepción especializada y rompa los lazos con las personas que la llevaron al proceso de trata de personas. El GRETA, tanto en el informe de 2013 como el de 2017, se pronunció al respecto, en el sentido de que el periodo de recuperación y reflexión debe ser ofrecido a las víctimas sin estar condicionado a si colaboran o no con las autoridades, por lo que la normativa belga debería ser modificada conforme a la Convención de Varsovia y la Directiva 36/2011/UE.

⁶⁰ Al respecto, en el informe GRETA (2017:33 y 24) instó a las autoridades belgas a tomar medidas adicionales para que las víctimas de trata de personas se puedan obtener un permiso de residencia tomando en consideración su situación personal. Ya que la única manera de poder quedarse en territorio belga de forma legal es solicitar asilo político como refugiado, pero una vez obtenido este permiso no podrá ser otorgado cualquier otro tipo de permiso.

Terminado ese proceso, el centro de recepción debe solicitar al Ministerio de Asuntos de Exteriores el permiso temporal de estancia de tres meses a la víctima. Ese permiso podría ser extendido a seis meses, dependiendo del desarrollo de la investigación y a solicitud del centro de recepción, con el visto bueno de Fiscalía. Ese permiso temporal de seis meses puede ser renovado cuantas veces sea necesario y, el permiso de estancia indefinida puede ser solicitado por la víctima o por el centro de recepción antes de que se termine el proceso de investigación, sin que sea necesaria la condena.

Ahora bien, para el caso de que la víctima decida regresar a su país de origen y no colabore con las autoridades, los centros de recepción especializados deben contactar con la Organización Internacional para las Migraciones para la organización del regreso voluntario. Podrá otorgarse protección policial provisional, y en caso de ser menores de edad, se solicitará a la familia de la víctima la recepción y asistencia en el país de origen.

En el último informe del GRETA 2017, señala que la Oficina de Migración de Bélgica indicó que son pocas las víctimas que deciden regresar a sus países a través del nuevo programa de asistencia de retorno voluntario: en el 2015 fueron 6 víctimas (2 de Hungría, 1 de Rumanía, 1 de Marruecos, 1 de Tailandia y 1 de India) y en 2016 igualmente fueron 6 víctimas (3 de Hungría, 2 de Rumanía y 1 de Bulgaria). Lo anterior ya que a la mayoría de las víctimas se les concede el permiso de residencia⁶¹. Así como no se ha forzado el regreso voluntario de menores de edad, aún siendo voluntario deben analizarse las posibles asistencias que pueda recibir el menor en el país de origen.

Para concluir, podemos destacar algunas **buenas prácticas** promovidas por Bélgica para luchar contra la trata de personas y proteger a las víctimas eficazmente:

⁶¹ Las autoridades de Bélgica proporcionaron información al GRETA de los permisos de residencia otorgados a las víctimas: en 2013, se proporcionaron 117 permisos de 3 meses, 98 permisos de 6 meses, 456 permisos fueron renovados y solo se otorgaron 45 permisos de residencia permanentes. En 2014, se otorgaron a 135 permisos de tres meses, 84 permisos de 6 meses, 447 renovaciones y 33 permisos permanentes. En 2015, se otorgaron 115 permisos de 3 meses, 90 permisos de 6 meses, 426 renovaciones y 36 permisos de residencia permanentes (GRETA, 2017:32 y 36).

- Medidas de Concienciación: entre 2013 y 2016, se realizaron campañas de concienciación en hospitales, entre las que se implementó la repartición de folletos y evaluaciones al personal de los hospitales. Igualmente, se realizaron campañas en las escuelas con actividades de prevención, entre otras. (GRETA 2017: 15). El Greta 2017, se pronunció sobre estas medidas, considerando que las autoridades deben incrementar las actividades de sensibilización y concienciación, con la posibilidad de que se haga una campaña general y no se dirijan únicamente a grupos específicos.
- Capacitación de las autoridades: se realizaron cursos de capacitación a los/as fiscales, policía, agentes de migración para mejorar el conocimiento de las normas contra la trata de seres humanos y de los procesos de identificación y atención de las víctimas.

Bibliografía

Informe 2015 de Global Monitoring status of action against commercial sexual exploitation of children ECPAT. Disponible en:

https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2016/04/A4A_V2_EU_BELGIUM_ENGLISH_v2015.pdf

Informe 2016. Global Monitoring status of action against commercial sexual exploitation of children ECPAT. Disponible en:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium-1-general-information_en

Informe 2016 de la Organización Stop Sex Trafficking of Children & Young People, ECPAT. Disponible en:

https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2016/04/Factsheet_Belgium.pdf

Informe de los Estados Miembros de la Convención de Acción contra el Tráfico de Personas del Consejo de Europa. Disponible en:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium-1-general-information_en

Informe GRETA 2013. Primera Evaluación de la implementación de la Convención contra la trata de seres humanos en Bélgica. Disponible en:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680630d0f>

Informe GRETA 2017. Segunda Evaluación de la Implementación de la Convención contra la trata de seres humanos en Bélgica. Disponible en:

<https://rm.coe.int/greta-2017-26-frg-bel-en/1680782ae0>

Informe de Trata de Personas 2017 del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos de América. Disponible en:

<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

Informe Anual 2015 sobre Trata y Tráfico de seres humanos del Centro de Migración FEderal MYRIA. Disponible en:

<https://www.myria.be/files/Annual-report-2015-trafficking-and-smuggling-full.pdf>

Legislación de Bélgica en materia de trata de seres humanos. Disponible en:

<https://www.myria.be/fr/traite/legislation>

Código Penal de Bélgica.

Información General de Bélgica, Juntos contra la Trata de Seres Humanos de la Comisión Europea. Disponible en:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium-1-general-information_en

3.3. República Francesa

Autora: Marta Gómez Martín

La trata de personas es un delito que aparece recogido en normas internacionales, europeas y nacionales. Francia ha firmado los textos supraestatales más relevantes en materia de trata desde que en 1960 ratificara el *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena* de 1949 y, en particular, el *Protocolo de Palermo*, el *Convenio de Varsovia* y la *Directiva 2011/36/UE*⁶².

Ahora bien, hasta los primeros años del siglo XXI la cuestión de la trata de personas no comienza a recibir atención política por parte del legislador francés y no se incorpora a la agenda política. En diciembre de 2001, se anunció un *Informe de la Misión Parlamentaria sobre la lucha contra las formas modernas de esclavitud y trata*, ya que Francia es fundamentalmente un país de destino para las víctimas de la trata de personas, pero también se ha convertido, debido a su posición geográfica, en un importante país de tránsito⁶³.

De acuerdo con los datos proporcionados por la *Mission Interministérielle de Protection des Femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains*⁶⁴ (en adelante, "MIPROF") y el *Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales*⁶⁵ (en adelante, "ONDRP"), en 2016, 1.366 víctimas de explotación sexual fueron asistidas por 20 asociaciones en Francia. De las 1.366

⁶² El *Protocolo de Palermo*, fue firmado por Francia el 12 de diciembre del 2000 y ratificado el 29 de octubre de 2002. El *Convenio de Varsovia*, que se aprobó en 2005, entró en vigor en Francia el 1 de mayo de 2008. La *Directiva 2011/36/UE*, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 5 de abril de 2011, fue traspuesta tardíamente por Francia el 5 de agosto de 2013.

⁶³ Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014-2016): *Plan d'action national contre la traite des êtres humains*. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/fr_plan_daction_national_contre_la_traite_des_etres_humains.pdf

⁶⁴ La MIPROF fue creada por el Decreto N °2013-07, de 3 de enero de 2013, y está bajo la autoridad del /la ministro/a a cargo de los derechos de las mujeres.

⁶⁵ El ONDRP es un departamento del Instituto Nacional de Estudios Superiores de Seguridad y Justicia. Cuenta con un comité directivo para garantizar la independencia de su trabajo. Su actividad principal es la producción y difusión de estadísticas sobre delincuencia y delincuencia. Inscribe su trabajo en el marco de las estadísticas públicas y el código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Página web disponible en: <https://inhesj.fr/ondrp>

víctimas de explotación sexual, más de 9 de cada 10 eran mujeres (1.295 víctimas) y el 4% eran hombres (61 víctimas) y, 7 de cada 10 eran de Nigeria. Fuera de Nigeria, el 13% de las víctimas proviene de un país africano, el 7% de los cuales del norte de África, principalmente de Marruecos (61 víctimas) y Argelia (33 víctimas); y el 5% de África Central, incluida la República Democrática del Congo (31 víctimas) y Camerún (17 víctimas).

Las víctimas europeas representan el 11% de las víctimas de explotación sexual; más del 10% de las víctimas procedían de Europa oriental y meridional. De hecho, los principales países de origen son Rumania, Bulgaria y Albania (83, 29 y 18 víctimas respectivamente). Además, el 2% de las víctimas eran de América Latina y el Caribe (33 víctimas), la mayoría de ellas de República Dominicana (39%) y Perú (36%). Todas las víctimas del Caribe han sido explotadas en Martinica. Poco menos del 1% de las víctimas procedían de Asia (9 víctimas, incluidas 4 de China y 2 de Vietnam) según los datos recogidos por la MIPROF y el ONDRP (2018: 26).

En cuanto al marco jurídico francés, la trata de personas se encuentra recogida principalmente en el Código Penal francés y es definida en el artículo 225-4-1 en los términos que siguen:

“el hecho, a cambio de una remuneración o de cualquier otra ventaja o de una promesa de remuneración o de ventaja, de reclutar a una persona, transportarla, transferirla, albergarla o acogerla, para ponerla a disposición de un tercero, incluso no identificado, con el fin bien de permitir la comisión contra esta persona de infracciones de proxenetismo, agresión o atentados sexuales, explotación de la mendicidad, de condiciones de trabajo o de alojamiento contrarias a su dignidad, bien de obligar a esta persona a cometer cualquier crimen o delito. La trata de seres humanos será castigada con pena de siete años de prisión y multa de 15.000 euros”⁶⁶.

Francia no dispone una ley específica respecto de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, sin embargo, desde la visión francesa, esta lacra social se considera ligada al sistema de prostitución, como demuestra la adopción de la Ley n° 2016-444 del 13 de abril de 2016, “*Visant à renforcer la lutte contre le*

⁶⁶ La traducción es de la autora. Para consultar el original véase: Code pénal - Article 225-4-1. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006417841&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20120613>

systeme prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées". Esta ley ha permitido a Francia consolidar su posición abolicionista y reconocer oficialmente la prostitución como una violencia en sí misma, que afecta especialmente a las mujeres. Además, tiene como objetivo crear conciencia de que la prostitución es, en la gran mayoría de los casos, violencia contra las personas desfavorecidas y explotación de los más vulnerables por parte de quienes son proxenetas, ya sea que actúen individualmente o en redes criminales contribuyendo, en este sentido, a la lucha contra la trata de seres humanos. Esta ley prevé entre otras medidas:

- Fortalecer los medios de investigación y enjuiciamiento contra la trata de seres humanos y el proxenetismo.
- Permitir la concesión de un permiso de residencia temporal a las víctimas extranjeras, incluso aquellas que no están en disposición de declarar, con la condición de que éstas se comprometan a iniciar un proceso de salida de la prostitución y la integración social y profesional.
- Ofrecer una ruta de salida de la prostitución y la integración social y profesional a cualquier persona que sea víctima de la prostitución, de proxenetismo y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Además, ya no serán multadas las prostitutas que buscan clientes en las calles, sino los que adquieran sus servicios, ya que se abole el delito de *racolage*, esto es, la acción de ofrecer los servicios de prostitución
- Mejorar la atención integral a las personas prostituidas y la protección disponible para las víctimas de la trata de personas y proxenetismo (disposiciones para vivienda, ayuda financiera, protección y reparación para las víctimas de la trata y el proxenetismo).

En definitiva, Francia asume el vínculo entre la trata de personas con fines de explotación sexual y la prostitución y, desde ese enfoque, ha desarrollado su **marco normativo y de políticas públicas** en los términos que se explican a continuación.

En cuanto a la **identificación de víctimas de trata de personas** en Francia, cabe hacer mención a la instrucción NOR INTV1501995N *sur les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers, victimes de la traite des êtres*

humains ou de proxénétisme, adoptada por el Ministerio de Interior de 19 de mayo de 2015, de la que se desprende que:

“la identificación de las víctimas es competencia de las fuerzas del orden que se inicia cuando consideran que existen motivos razonables para creer que un/a extranjero/a es víctima de la trata de seres humanos o proxenetismo. Por tanto, es responsabilidad de la policía iniciar el proceso de identificación mediante la detección de signos e indicadores de situaciones de explotación y trata de personas y por la existencia de motivos razonables, en particular mediante la recopilación de información sobre la identidad de la persona, desde su país hasta que ingresó en Francia. Una vez que se detectan los signos de trata, deben realizar una investigación exhaustiva para determinar si una persona es una víctima de trata”⁶⁷.

Por tanto, únicamente la policía nacional y la gendarmería tendrían competencia para identificar formalmente a las víctimas de trata de seres humanos, en virtud de la instrucción. Desde 2016, esta competencia se ha extendido a los inspectores de trabajo a través de la *Ordenanza n° 2016-413 relativa al control de la aplicación del derecho al trabajo*⁶⁸ del 7 de abril de 2016 en relación con el control de la aplicación de la legislación laboral⁶⁹.

El GRETA (2017:32) considera que “dejar la identificación a los encargados de la aplicación de las leyes, como son la policía y la gendarmería, equivale a poner las persecuciones contra los proxenetas y la voluntad de evitar abusos en la concesión de permisos de residencia a los migrantes en una situación irregular en el mismo punto de mira”⁷⁰. Es decir, las personas que deberían proteger a las víctimas y ejercer justicia para ellas, son las mismas que pueden expulsarlas del país. Como consecuencia, no es de extrañar que esto genere un halo de desconfianza respecto

⁶⁷ Para consultar el original véase: https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_intv1501995n.pdf

⁶⁸ Ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032371987&dateTexte=&categorieLien=id>

⁶⁹ La Directiva 2011/36 recuerda que los funcionarios que probablemente entren en contacto con las víctimas y las posibles víctimas de la trata de seres humanos deben contar con la capacitación adecuada para poder identificar a estas víctimas. Entre estos funcionarios se nombran inspectores de trabajo. La ley debe enmendarse para otorgar poderes explícitos a los inspectores del trabajo para constatar en un proceso verbal las situaciones ilegales de "trata de seres humanos, sumisión a trabajos forzados o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud" (artículo L. 8112-2 del Código del Trabajo).

⁷⁰ GRETA (2017): *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*. Disponible en: <https://rm.coe.int/rapport-concernant-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-l-168073c728>

de las fuerzas del orden y la ley ante el riesgo que corren las víctimas a exponer su situación administrativa irregular.

En relación con la cuestión de la situación irregular de las víctimas, como afirma la *Commission Nationale Consultative Des Droits de l'homme*⁷¹ (en adelante, "CNCDH"), "los procesos de identificación, con frecuencia se ven obstaculizados por las políticas migratorias implementadas en los países, ya que las víctimas de la trata no se consideran víctimas sino extranjeros/as en una situación irregular. Debido a que algunas formas de explotación (explotación de la mendicidad, incitación a cometer delitos) son poco conocidas por las autoridades públicas, las víctimas se consideran delincuentes y son tratadas como tales, mientras que deberían ser atendidos/as como víctimas" (CNCDH, 2015: 133)⁷².

Continuando con la instrucción NOR INTV1501995N del Ministerio de Interior del 19 de mayo de 2015, ésta expone que "cada prefectura deberá designar un referente para asistir y proporcionar la información pertinente a las víctimas extranjeras de la trata. Esta figura sería un/a único/a interlocutor/a a cargo de la trata de seres humanos y la recepción de víctimas extranjeras en un área de recepción específica que garantiza el tratamiento confidencial de la solicitud de admisión a la residencia. Se acepta la presencia de representantes de las asociaciones de la sociedad civil. En este sentido, este texto invita a las prefecturas y agencias de aplicación de la ley a prestar la mayor atención a la calidad de las relaciones que se mantienen con las asociaciones, y aboga por el fortalecimiento del diálogo y la cooperación con las mismas".

El GRETA (2017:32)⁷³ recalca que, si bien las autoridades investigadoras pueden consultar a las ONGs especializadas, esto no está formalizado como una

⁷¹ La CNCDH es una estructura estatal que asegura total dependencia respecto del gobierno y el parlamento un rol de asesoramiento y de propuesta en áreas de derechos humanos, del derecho y la acción humanitaria. Página web disponible en: <https://www.cncdh.fr/>

⁷² Commission nationale consultative des droits de l'homme (2015) : *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*. Disponible en: <https://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains>

⁷³ GRETA (2017): Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France. Disponible en:

obligación legal y, por lo tanto, no goza de carácter sistemático. Pero añade que, según las ONGs, esta consulta depende en gran medida de las relaciones de confianza establecidas con las autoridades, lo que conlleva un alto grado de discrecionalidad.

En la práctica, los órganos judiciales rara vez hacen un enfoque proactivo hacia las víctimas, entre otros motivos, porque no están tan próximos a ellas, a diferencia de las asociaciones, que por esta razón tienen un papel clave que desempeñar en la identificación. Así, la CNCDH (2015:137) recuerda que el trabajo de las asociaciones en la identificación de las víctimas es esencial porque suelen ser el primer punto de contacto con las víctimas potenciales y/o formalmente identificadas de trata de personas. Debido a su presencia en el terreno, desempeñan, en condiciones materiales difíciles, un papel considerable en la primera recepción, orientación, apoyo y atención a las víctimas. Y, en consecuencia, recomienda a las autoridades públicas que definan una política ambiciosa para apoyar y promover el conocimiento asociativo, específicamente en términos de identificación de víctimas de la trata⁷⁴.

En lo referente al **proceso de identificación de las víctimas de trata de personas**, los indicadores devienen herramientas fundamentales. Sin embargo, las únicas herramientas disponibles son la *Nota Express de la Gendarmerie Nationale n° 790000 sobre la lucha contra la trata de seres humanos* publicada⁷⁵ en 2012, completada con unas pautas y guías para la identificación de víctimas que han sido desarrolladas dentro del proyecto EuroTrafGuid⁷⁶. “Estas guías de identificación para las víctimas de la trata se han publicado en la intranet de la Gendarmerie. Sin embargo, estos manuales no han sido difundidos a la policía, ya que tienen su propia

<https://rm.coe.int/rapport-concernant-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-l-168073c728>

⁷⁴ Commission nationale consultative des droits de l'homme (2015) : la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Disponible en:

<https://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains>

⁷⁵ Note express de la Gendarmerie Nationale n° 790000 sur la lutte contre la traite des êtres humains. Disponible en: http://www.acse-alc.org/images/noteexpress_gendarmerie_nationale.pdf

⁷⁶ El EUROTRAFGUID es un proyecto del año 2013 para el Desarrollo de Directrices y procedimientos comunes para la detección e identificación de víctimas de trata. Forman parte del mismo Bulgaria, España, Francia, Grecia, los Países Bajos y Rumanía.

documentación titulada "Trata de seres humanos", desarrollada por el Centro de Documentación Profesional de la Policía nacional que establece un procedimiento y criterios para la identificación de las víctimas" (GRETA, 2017:33).

Los indicadores que ayudan a definir a una posible víctima se trata se traduce en la comprobación de las siguientes situaciones de acuerdo con la Nota Express N° 79.000 de la Gendarmería Nacional⁷⁷:

- La persona está en posesión de documentos de identidad falsificados;
- La persona fue desprovista de sus documentos de identidad;
- La persona solo tiene efectivo en su poder o no tiene medios de pago a su disposición;
- La persona no conoce la dirección del lugar donde se encuentra alojada ni la identidad de las personas que la albergan;
- La persona no sabe el nombre de la entidad a la que se encuentra sujeta;
- La persona no es libre de ir y venir en su vida diaria y parece estar bajo el control de un tercera persona;
- La persona tiene un discurso estereotipado que parece haber sido aprendido por una tercera persona;
- La persona no realiza la actividad que le fue prometida cuando fue reclutada;
- La persona está amenazada, y/o bien su familia que ha permanecido en el extranjero;
- La persona ha sufrido violencia física o psicológica;
- La persona ha sido agredida o violada sexualmente.

Además, el Plan Nacional contra la Trata (2014-2016) especifica en su apartado 1.2.⁷⁸ que se establecerá un **modelo de registro** de tal manera que las

⁷⁷ Para consultar el original véase:

http://www.acse-alc.org/images/noteexpress_gendarmerie_nationale.pdf

⁷⁸ El 30 de noviembre de 2012, se tomó la primera decisión de crear una estructura de coordinación nacional a cargo de estas cuestiones: la Miprof, adjunto a la Ministra de Derechos de la Mujer, Ciudad, Juventud y Deporte. Miprof ha recibido la tarea de preparar este primer plan de acción nacional para combatir la trata de personas. Este trabajo se ha realizado en un vínculo permanente con las asociaciones involucradas en este tema, incluidas las reunidas en el colectivo "Juntos

fuerzas de seguridad tengan un solo medio de transmisión de información. Según la *MIPROF* esta plantilla de registro contendrá los siguientes elementos: el estado civil real o declarado de la persona, sus condiciones de viaje, los elementos relacionados con la forma de explotación, los elementos de su vulnerabilidad y los pasos tomados o considerados. Este formulario puede ser utilizado ya sea por iniciativa propia de las autoridades investigadoras o por los departamentos de la prefectura que buscan la opinión de las autoridades investigadoras (CNCDH, 2015:135).

Sin desconocer la importancia de que exista una herramienta dirigida a mejorar la comunicación y el análisis de la información, la CNCDH (2015:136) señala que “el procedimiento de identificación de víctimas tal como se concibe en el Plan de Acción Nacional no puede ser satisfactorio, ya que se enfoca exclusivamente en la identificación de víctimas extranjeras, sin mención a las víctimas francesas”.

De hecho, el **momento de la identificación y la garantía de los derechos de las víctimas** en ese proceso se regula en el *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (en adelante, “CESEDA”), que afirma lo siguiente:

“La policía o el servicio de gendarmería que tiene evidencia de que un extranjero/a que ha sido víctima de uno de los delitos de trata de seres humanos o de proxenetismo, que esté previsto y castigado por los artículos 225-4-1 a 225- 4-6 y 225-5 a 225-10 del Código Penal y que puede presentar una demanda contra los perpetradores de este delito o testificar en un proceso penal contra una persona procesada por un delito idéntico, le informará de:

1 ° La posibilidad de admisión para residir y el derecho a participar en una actividad profesional en virtud del Artículo L. 316-1

2 ° Las medidas de recepción, alojamiento y protección;

3 ° Los derechos mencionados en el artículo 53-1 del Código de Procedimiento Penal (Code de procédure pénale), incluida la posibilidad de obtener asistencia jurídica para hacer valer sus derechos” (artículo R. 316-1)⁷⁹

Entre esos derechos, el artículo R316-1 de la CESEDA establece la información sobre el período de reflexión de treinta días del que puede beneficiarse una víctima para valorar la posibilidad de solicitud del correspondiente permiso de residencia. Se prevé que esa información se proporcione:

contra la trata de seres humanos”, que ha desarrollado durante varios años una plataforma de propuestas para el gobierno.

⁷⁹ Para consultar el original véase:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>

“en un idioma que el/la extranjero/a entiende y en condiciones de confidencialidad que le permite confiar en él o en ella y garantizar su protección. Además se puede proporcionar, complementar o desarrollar con personas involucradas en organizaciones de derecho privado sin fines de lucro especializadas en el apoyo a mujeres que ejercen la prostitución o víctimas de trata de personas, asistencia a migrantes o en Acción Social, designada al efecto por el Ministro de Acción Social”.

En primer lugar, de todo ello se desprende que “el período de treinta días está diseñado para fomentar la reflexión de la víctima con miras a una posible cooperación con la policía o las fuerzas policiales y la gendarmería, priorizando la investigación a la protección y atención de las víctimas. Muestra de ello son, las dificultades para obtener alojamiento durante el período de recuperación y reflexión, como han puesto de relieve las ONGs” (GRETA, 2017:49).

Además, buena parte de las críticas se basan en que no es posible establecer un tiempo máximo preciso para la recuperación y reflexión, ya que éstas no pueden garantizarse dentro de un límite de tiempo fijado de antemano, que no tenga en cuenta la situación personal de cada víctima de trata. Por lo tanto, la CNCDH (2015:162) recomienda proporcionar un tiempo razonable para la recuperación, que en cualquier caso no debe ser inferior a tres meses.

A este respecto, el GRETA (2017:47) insta a las autoridades francesas a “garantizar que todas las víctimas extranjeras de trata sean informadas sistemáticamente de la posibilidad de tener un período de recuperación y reflexión y se les conceda efectivamente ese plazo; asegurar que las autoridades competentes estén informadas de la obligación positiva del estado de proporcionar tiempo de recuperación y reflexión, ya sea que la víctima lo haya solicitado o no”.

Por otro lado, el artículo R316-2 de la CESEDA se refiere a extranjeros/as en general como beneficiarios de este período, pero las autoridades francesas indicaron en su respuesta que solo se aplica a los nacionales de terceros países de la Unión Europea. Se ignora así, apunta el GRETA (2017:48), que una víctima de un país de la Unión Europea no es necesariamente residente legal en Francia ya que la regularidad de su estadía depende de una serie de condiciones.

Respecto a los/as nacionales de terceros estados, la Ley N° 2014-873, de 4 de agosto de 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, modificó el artículo L316-1 del CESEDA para que, en el caso de una condena definitiva del o de la tratante, se expida automáticamente una tarjeta de residencia a la víctima extranjera que haya presentado una queja o haya testificado. De acuerdo con el artículo 316-1 del CESEDA:

“El permiso de residencia temporal le da derecho al ejercicio de una actividad profesional. Se renueva a lo largo de todo el proceso penal, siempre que se cumplan las condiciones establecidas para su emisión. En el caso de una condena definitiva, la tarjeta de residencia se emite al extranjero que haya presentado una denuncia o un testimonio”

Por otro lado, la Ley N° 2016-444 de 13 de abril de 2016, *“Visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées”*, también modificó el artículo L316-1 del CESEDA, que ahora establece que las personas que han presentado una denuncia contra persona acusada de trata o proxenetismo o que haya testificado en un procedimiento penal contra dicha persona, tiene derecho automáticamente a un permiso de residencia temporal, donde anteriormente la concesión de un permiso de residencia se dejaba a discreción de las autoridades competentes.

Aunque las autoridades francesas han especificado que la identificación no está vinculada a una posible cooperación de las víctimas con el procesamiento de los traficantes, desde la sociedad civil se ha apuntado que, en la práctica, se suele esperar que las víctimas potenciales acepten cooperar, generalmente presentando una demanda o con su testimonio, cuando permita el procesamiento contra los tratantes.

Junto a ese, cabe mencionar otros **obstáculos al efectivo ejercicio de los derechos** por parte de las víctimas:

- Con respecto a las oficinas centrales especializadas del Ministerio del Interior y, más generalmente, a la policía nacional, el GRETA (2013: 25) observó que “no existía capacitación o módulos de capacitación específicos para la trata

de personas en las oficinas bajo la policía nacional o para el personal de la policía nacional correspondiente”.

- Prosiguiendo con la alusión a la policía, “varias ONG han informado a la CNCDH de casos en que la policía no ha aceptado denuncias de posibles víctimas de la trata acompañadas por representantes de ONG, a pesar de que la presentación de una queja es una condición para continuar con el procedimiento de identificación y acompañamiento de estas víctimas” (CNCDH, 2015:161).
- Por otro lado, el acceso al permiso de residencia se ve dificultado por varias razones. En primer lugar, la obtención del permiso de residencia está condicionada por la denuncia o testimonio. Sin embargo, muchas víctimas no se atreven o no desean acudir a los servicios judiciales, por temor a represalias hacia ellos/as o hacia sus familias, o por desconfianza hacia las autoridades. En segundo lugar, muchas personas víctimas de trata no tienen un certificado de nacimiento, pasaporte o certificado de nacionalidad. Las dificultades para obtener estos documentos de las autoridades de su país de origen, asociadas con problemas de identidad, impiden la solicitud de regularización por este medio (CNCDH, 2017:25).
- Además, “la sociedad civil destacó que el acceso a la asistencia especializada estaba en la práctica reservado para las víctimas extranjeras que participan en un proceso de cooperación con las autoridades según lo dispuesto en el Artículo L316-1 de CESEDA” (GRETA, 2017:40).

Para remediar la situación descrita previamente y fomentar las **buenas prácticas**, la medida 1.1 del Plan de Acción Nacional (2014-2016) prevé consolidar el trabajo de las asociaciones que acuden a comunidades en riesgo de trata de personas o detener el proceso de trata de personas mediante la contratación de mediadores/as culturales, entendiendo que:

*“La **mediación cultural** es una herramienta importante para comprender y generar una relación de confianza con las víctimas, ayudar a las personas a comprender lo*

*que les está sucediendo y tomar las decisiones adecuadas. Los/as mediadores/as culturales también ayudan a los/as trabajadores/as sociales a capturar signos o símbolos (específicos de cada grupo cultural) que estos/as trabajadores/as sociales pueden no percibir. Esta interacción entre los/as trabajadores/as sociales y estas personas en situación de vulnerabilidad es esencial para la transmisión de información, la identificación y la atención adecuada de las víctimas”.*⁸⁰

De acuerdo con la CNCDH (2015:142), los/as mediadores/as culturales deben poder intervenir en cada etapa del proceso y su intervención podrá ser solicitada para:

- La explicación de los derechos que disponen las víctimas.
- El aprendizaje de códigos culturales por parte de los equipos sociales y representaciones relacionadas con la dimensión cultural y aprendizaje de representaciones ligadas a la dimensión cultural.
- Ayudar a la consolidación del discurso de la persona víctima de trata.

La medida 2 del Plan Nacional determina que las **herramientas formativas** se realizarán en colaboración con las administraciones, las organizaciones, las asociaciones y los/as expertos/as más involucrados y complementarán las herramientas ya existentes. Estas herramientas, que servirán para **capacitar a los/as profesionales** que intervienen con víctimas, se centrarán en la identificación de las víctimas, los derechos que disfrutan, los procedimientos que se utilizarán para hacerlas valer, los dispositivos de protección adaptados a cada categoría de víctima y el papel de otros agentes.

Informar y sensibilizar al público es otra de las medidas propuestas en el apartado 3 del Plan Nacional en el que se propone que, a partir de 2014, se establezca una primera campaña de carteles dirigida a aumentar la conciencia pública sobre la trata de personas en lugares públicos específicos, como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y carreteras.

⁸⁰ Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014-2016) : Plan d'action national contre la traite des êtres humains. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/fr_plan_daction_national_contre_la_traite_des_etres_humains.pdf

Con una visión general positiva, el GRETA en su informe de 2017 manifiesta que se han hecho cambios legislativos para fortalecer los derechos de las víctimas de la trata y para extender el mandato de los inspectores del trabajo a la detección de delitos de trata. También se ha avanzado en la coordinación de acciones contra la trata de personas, con la creación del MIPROF y su comité directivo, compuesto por representantes de las autoridades estatales y locales, así como por ONGs. Además, felicita por los esfuerzos de Francia en el campo de la cooperación internacional, con respecto no solo a la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, sino también a apoyar proyectos de cooperación técnica en diferentes países.

En el Informe *Trafficking in persons*, el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2017: 172)⁸¹ en su análisis sobre Francia apunta que el gobierno francés cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata y, por eso, se encuentra categorizado en el *Tier 1*. Ello en cuanto “el gobierno demostró serios y continuos esfuerzos al identificar a más víctimas y asignar más fondos a los servicios de atención a las víctimas. El gobierno incrementó los esfuerzos de protección e identificó 1.118 víctimas de trata y proxenetismo agravado en 2016, en comparación con 712 en 2015”.

Para concluir, cabe mencionar un caso de interés, juzgado por los tribunales de Toulouse: el caso de CF y KC contra AAZ⁸². En 2006, la Sra. CF, apoyada por una asociación local de Marsella, presentó una queja contra la Sra. AAZ alegando que la había obligado a ejercer la prostitución. La Sra. CF explicó que ella provenía de la misma aldea en Nigeria que la Sra. AAZ y que la acusada la llevó a Francia a fines de 2003. Una vez en Francia, le confiscó el pasaporte, amenazó a su familia y la obligó a prostituirse junto a la estación de tren de Toulouse. Con ese fin, le había practicado rituales *juju* en Nigeria. La Sra. AAZ también le enseñó varias palabras en francés para poder comunicarse con los clientes y, cada noche, tomaba tres cuartas partes de su ingreso diario. En 2004, trasladó a la Sra. CF a Marsella, donde

⁸¹ US Department of State (2017) Trafficking in Persons Report. Disponible en: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/>

⁸² Para consultar el original y su versión en inglés véase: <https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/fra/2008/aa.z.html?tmpl=old&lng=es>

continuó ejerciendo la prostitución en la Canebière. La señora CF se quedó embarazada, y tras dar a luz se vio obligada a seguir ejerciendo como prostituta, aunque ella quería irse.

De manera similar, la Sra. KC, de nacionalidad nigeriana, llegó a Francia en 2002 a petición de otra mujer, donde fue revendida a la Sra. AAZ. También fue obligada a prostituirse y la Sra. AAZ recaudó parte de sus ingresos.

En el proceso instruido por el Tribunal de Gran Instancia de Toulouse (Tribunal de Primera Instancia), el 24 de septiembre de 2007 el Tribunal de Gran Instancia de Toulouse declaró a la Señora AAZ culpable. La Sra. AAZ fue condenada por proxenetismo agravado y condenada a cuatro años de prisión con una suspensión de un año. También se le ordenó pagar daños a las víctimas.

En segunda instancia, el Tribunal de Apelación de Toulouse desestimó el recurso y confirmó la condena, el 6 de febrero de 2008. El Tribunal de Apelación de Toulouse confirmó la decisión de primera instancia y declaró a la Sra. AAZ culpable de proxenetismo agravado a pesar de sus reclamos y los de su esposo. El Tribunal de Apelación declaró que la Sra. AAZ había dado un testimonio inconsistente y contradijo sus afirmaciones anteriores. Se observó que la Sra. AAZ y su esposo no podían dar una explicación creíble del dinero que tenía en su cuenta bancaria. Además, se sostuvo que los testimonios de ambas víctimas eran coherentes y consistentes.

Si bien en el análisis del caso todos los indicios apuntan a la posible tipificación del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, finalmente la condena es por proxenetismo⁸³. Aunque la condena tanto por trata como por proxenetismo, el reproche social no es el mismo, finalmente cabe preguntarse el motivo de tal resolución que quizás apunte a la existe de obstáculos procesales o falta de indicios probatorios.

⁸³ Según el Código Penal francés (artículo 225-5), el proxenetismo es castigado con siete años de prisión y una multa de 150.000 euros.

Bibliografía

Legislación y jurisprudencia

Circular NOR: INTV1501995N del Ministerio del Interior del 19 de mayo de 2015, *sur les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers, victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme*. Disponible en: http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/05/cir_39619.pdf

Código de Entrada y Residencia de los Extranjeros y del Derecho de Asilo (2005). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>

Código Penal (1992). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006417841&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20120613>

Ley nº 2014-873 del 4 de agosto de 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>

Ley nº 2016-444 del 13 de abril de 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032396046&dateTexte=20190413>

Nota express de la Gendarmería Nacional N° 79000 del 5 de octubre de 2012 *sur la lutte contre la traite des êtres humains*. Disponible en: http://www.acse-alc.org/images/noteexpress_gendarmerie_nationale.pdf

Ordenanza NOR: ETST1600072R nº 2016-413 du 7 avril 2016 *relative au contrôle de l'application du droit du travail*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032371987&dateTexte=&categorieLien=id>

Segunda instancia: AA.Z c. *Ministère Public français, Appellate Court of Toulouse*, 6 de febrero 2008. Disponible en: <https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/fra/2008/aa.z.html?tmpl=old&lng=es>

Informes y referencias bibliográficas

Commission nationale consultative des droits de l'homme (2015) : *la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*. Disponible en: <https://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains>

Commission nationale consultative des droits de l'homme (2017) : *Évaluation de la mise en oeuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains 2014-2016*. Disponible en:

<https://www.cncdh.fr/fr/publications/evaluation-du-plan-daction-national-contre-la-traite-des-etres-humains-2014-2016>

France terre d'asile (2017): *Identification et protection des victimes de la traite dans un contexte de migration de transit*. Disponible en:

http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/Identification_et_protection_des_victimes_de_la_traite_dans_un_contexte_de_migration_de_transit.pdf

GRETA (2013): *Rapport concernant la mise en oeuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, premier cycle d'évaluation*. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680631c04>

GRETA (2017): *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*. Disponible en: <https://rm.coe.int/rapport-concernant-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-l-/168073c728>

Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014-2016) : *Plan d'action national contre la traite des êtres humains*. Disponible en:

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/fr_plan_daction_national_contre_la_traite_des_etres_humains.pdf

Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains et L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, (2018): *Les victimes de traite des êtres humains suivies par les associations en France en 2016* Disponible en:

https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/pdf/ga_48.pdf

US Department of State (2017) *Trafficking in Persons Report*. Disponible en: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/>

3.4. República de Italia

Autora: Marina Rodríguez Ródenas

Desde finales de los años ochenta, el **escenario de la trata de personas en Italia** ha experimentado un cambio radical que ha ampliado sus horizontes, tanto desde la implementación de nuevas formas de explotación, como la incorporación de nuevos colectivos vulnerables a tal indeseable práctica⁸⁴.

La explotación sexual sigue siendo, a día de hoy, el reflejo más visible y conocido del delito de trata de seres humanos, sin embargo, el número de casos identificados de personas víctimas de trata y explotación en otros ámbitos, como en la agricultura y el servicio doméstico de cuidados, ha aumentado gradualmente en los últimos diez años⁸⁵. La crisis económica, y sobre todo, un mercado laboral precario, irregular y flexible, constituyen factores de alto riesgo de los sistemas de explotación y trata de personas.

Italia se ha visto afectada con respecto al fenómeno migratorio debido a dos acontecimientos en el plano internacional muy importantes: Por una parte, ha visto un incremento sustancial en las llegadas a sus costas a través de mar de migrantes y solicitantes de protección internacional provenientes de Libia, Túnez y Egipto entre otras razones, debido a la llamada Primavera Árabe así como por el cambio de rutas de migrantes provenientes de África, los cuales, para evitar los controles establecidos en la frontera sur de España, comienzan a usar la ruta Libia - Italia⁸⁶. En 2011, estos sucesos conllevan una consecución de cambios políticos y estructurales en los países del norte de África (especialmente en Túnez y Libia), lo

⁸⁴ Todas los extractos de normas e informes que se encuentran recogidos en este análisis son traducción propia de la autora de los documentos originales.

⁸⁵ Agencia de Migración de la ONU, (2017) Rapporto: *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del Mediterraneo Centrale: Dati, storie e informazioni raccolte dall'organizzazione internazionale per le migrazioni*. Disponible en: https://www.osservatoriointerventitratte.it/wp-content/uploads/2017/07/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta_0.pdf

⁸⁶ Delle femmine, Laura (2017). "Las nuevas rutas migratorias en europa", El País, Disponible en : https://elpais.com/agr/las_nuevas_rutas_migratorias_en_europa/a

que produjo que en el año 2014 llegasen a las costas Italianas más de 170.000 personas⁸⁷.

Italia se ha configurado como un país de tránsito y de llegada de víctimas de trata de personas. Con motivo de la guerra en Siria, se creó la conocida *Ruta balcánica* en 2015, que pasa desde Turquía, a través de Grecia, evitando así el flujo por Italia. Sin embargo, aunque se crease esta nueva ruta, Italia geográficamente se sitúa dentro del plano de la ruta central del Mediterráneo y, por tanto, sigue siendo y será un punto de referencia importante a la hora de recibir solicitudes de asilo.

Los años 2015 y 2016, albergaron un número significativo de llegadas de migrantes y solicitantes de protección internacional procedentes principalmente de Libia y originarios de los países de África Occidental y del Cuerno de África, que quedaron concentrados en los tramos del Mar Mediterráneo, en particular en la ruta desde Libia a Italia, tras atravesar las zonas del desierto del Sahara y los países del área subsahariana⁸⁸.

En 2016, según los indicadores establecidos por la OIM, en Italia se encontraron 8.277 potenciales víctimas de trata, de las cuales 6.599 fueron identificadas correctamente en base a los mismos criterios de la OIM. De esas, 290 (de las cuales 164 menores), fueron víctimas denunciadas a las autoridades o que recibieron algún tipo de asistencia, de estas, 135 (de las cuales 87 menores) fueron comunicadas a la red de lucha contra la trata, y de las cuales 78 finalmente denunciaron ser víctimas. Por último, señalar que de todos estos casos, fueron 188 los informes recibidos por las Comisiones Territoriales para la Concesión de la Protección Internacional⁸⁹.

⁸⁷ *Ibidem.* pág.4

⁸⁸ *Ibidem.* pág.8.

⁸⁹ Agencia de Migraciones Internacional, (2017) Rapporto OIM 2017 “*La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale*”, pág. 13. Disponible en : <https://www.osservatoriointerventitratta.it/rapporto-oim-2017-la-tratta-di-esseri-umani-attraverso-la-rotta-del-mediterraneo-centrale/>

Estas cifras distan en más del doble de víctimas — a la alza— de las recogidas en los años 2014/2015, siendo por tanto significativa la labor de las ONG las cuales buscan recoger información fehaciente, que refleje la realidad de la funcionalidad del sistema estatal.

Con todo esto, en el informe TIP⁹⁰, Italia está posicionado dentro del nivel *Tier 1* desde el 2011, ya que es uno de los países que ha cumplido los estándares mínimos de lucha contra la trata de personas a lo largo del periodo de tiempo entre el 2011 y 2018. Estos esfuerzos por prevenir y combatir la trata de personas se han visto reflejados en el aumento de la coordinación entre las actividades de las ONG dedicadas a la identificación de víctimas, siendo dotadas de fondos, independientemente de la naturaleza de la organización -nacional o internacional-. Sin embargo, aún a pesar de estas medidas, sigue destacando el abstencionismo del gobierno ante la toma de medidas para reducir la demanda de servicios sexuales o la ausencia de sentencias condenatorias de graves casos de trata de personas, según el informe de Cáritas Italia.

En aras a crear un punto de partida que nos permita avanzar en el análisis comparado que se realizará posteriormente, cabe hacer mención a los **instrumentos internacionales** que ha suscrito Italia y que deben ser mencionados en para dejar establecido el contexto regional europeo, entre los que destacan⁹¹:

- **Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004**, 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, que cooperen con las autoridades competentes.
- **Protocolo de Palermo**, que entró en vigor en Italia en marzo de 2003.

⁹⁰ Departamento de Estado, United States of America. “*Trafficking in Person Report, 2017*”. Country Narratives D-I, *pág.* 240. Documento disponible en: www.state.gov/j/tip

⁹¹ Da Pra M., Marchisella S., Obert O.: *Manuale Operativo No Tratta: Richiedenti / titolari di protezione internazionale e vittime di tratta (2015)* *pág.* 10. Disponible en: https://www.cittalia.it/images/Manuale_Operativo_NoTratta_IT.pdf

- **Convenio de Varsovia**, ratificado por Italia en 2010, que tiene por objeto proteger los derechos humanos de las víctimas y establecer un marco general de medidas de asistencia y protección para ellas.
- **Directiva 2011/36/UE**.

Las fuentes normativas que se han desarrollado en Italia a lo largo de su historia con el objetivo de tipificar el delito de trata de personas y proteger a las víctimas, se exponen a continuación de una forma sucinta y esquemática siendo las más relevantes las siguientes:

- Ley N°. 75 de 20 de febrero de 1958, Abolición de la regulación de la prostitución y lucha contra la explotación de la prostitución ajena⁹²;
- Decreto Legislativo de 25 de julio de 1998, N°. 286, Texto refundido de las disposiciones relativas a la disciplina del inmigrante y a la reglamentación sobre la condición del extranjero; (en adelante, “Ley de Extranjería”)
- Decreto Presidencial 394/99 de 31 de agosto de 1999 , regula la expedición del permiso de residencia por razones de protección social;
- Ley N° 228, de 11 de agosto de 2003, sobre medidas contra la trata de personas;
- Decreto Legislativo N° 24 de 4 de marzo de 2014, Aplicación de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la represión de la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que sustituye a la Decisión marco 2002/629/JAI⁹³.

En Italia el **delito de trata de personas** se describe y sanciona en el artículo 601 del **Código Penal**⁹⁴, el cual fue recientemente modificado por el Decreto

⁹² Si bien es cierto que esta ley no hace referencia a la trata de personas como tal, sí que marca un antecedente en la historia de la penalización en Italia de la prostitución, con un claro matiz abolicionista de la práctica.

⁹³ *Ibidem* pág 33.

⁹⁴ El artículo 601 del Código Penal establece lo siguiente: “*Se castiga con pena de prisión de ocho a veinte años a quien recluta, introduce en el territorio del Estado, o transfiere fuera de él, transporta, da autoridad sobre la persona, alberga a una o más personas que se encuentran bajo las*

Legislativo 24/2014⁹⁵ que traspuso la Directiva 2011/36/UE, con el fin de definir el tipo de delito más claramente, en línea con la normativa de la Unión Europea, delito que está definido en sus elementos constitutivos y en el cual se introdujeron importantes disposiciones para combatir la trata de personas y delitos conexos: En particular, se concreta:

- El elemento conductual, que va referido a la intención de trasladar, transportar (no sólo de un país a otro, sino también dentro de las fronteras estatales), e intercambiar el ejercicio de la autoridad sobre una persona aprovechándose de la situación de vulnerabilidad de esa persona o bien a través del engaño, la violencia, la coacción, etc...;
- El propósito de la misma conducta, la cual debe ir dirigida a la explotación de la víctima en el trabajo, la prostitución, la mendicidad, la realización de actividades ilegales, la extracción de órganos o cualquier otro servicio que implique una explotación.

Asimismo, la trata de personas se regula en **leyes relacionadas con la migración**. La legislación básica en esta materia está contenida en la Ley de Extranjería. En particular, su artículo 18⁹⁶, establece que cuando en el curso de

condiciones referidas en el Artículo 600, o realiza la misma conducta en una o más personas, a través de engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, inferioridad física, psíquica o por necesidad, o prometiendo o dando dinero u otras ventajas a la persona que tiene autoridad sobre él, para inducirlos o obligarlos a trabajar, tener relaciones sexuales o mendigar o, en cualquier caso, a realizar actividades acciones ilícitas que impliquen explotación o someterse a extracción de órganos". Quedan sujetos a la misma pena, incluso fuera de los procedimientos mencionados en el primer párrafo, quienes lleven a cabo esas conductas contra una persona menor de edad.

⁹⁵ Decreto Legislativo de 4 de marzo de 2014, N° 24 "Prevención y represión de la trata de personas y protección de los seres humanos Víctimas ", por el que se traspone la Directiva 2011/36 / UE, relativa a la prevención y represión de la trata de personas.

http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl_garante_infanzia/garante_infanzia_normativa/dlgs_24_2014.pdf

⁹⁶ El artículo 18, que regula la estancia por razones de protección social, establece lo siguiente: 1. Cuando, en el curso de operaciones policiales, investigaciones o procedimientos relativos a cualquiera de los delitos a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 1958, de 20 de febrero de 1958 75, o los previstos en el artículo 380 del Código de Procedimiento Penal, o en el curso de las intervenciones asistenciales de los servicios sociales de las autoridades locales, se constatan situaciones de violencia o de explotación grave contra un extranjero y surgen peligros concretos para su seguridad, como resultado de los intentos de escapar de la condicionalidad de una

operaciones policiales o procedimientos penales por un delito grave, o en el curso de intervenciones de servicios sociales, se comprueben situaciones de violencia o explotación contra un extranjero/a se le podrá conceder un permiso de residencia especial por un período de seis meses, que podrá ser renovado, siempre que su seguridad se esté viendo comprometida y participe en un programa de asistencia e integración social. Por lo tanto, en la disposición legislativa, dos objetivos se apoyan mutuamente: la inclusión en un programa social de asistencia a la víctima y la captura y condena de los culpables de explotación. Cabe apuntar asimismo que la situación peligrosa que justifica la concesión del permiso puede derivarse tanto del intento de la víctima de liberarse de la condición de sometimiento, como de las declaraciones que ha hecho ante la policía.

En cuanto a las **leyes de protección de las víctimas**, Italia dispone de numerosos instrumentos reglamentarios y de un sistema de intervenciones que, desde hace mucho tiempo, es considerado uno de los modelos aparentemente más avanzados del panorama europeo e internacional para la protección de las víctimas de la trata de personas, así como para la lucha contra el fenómeno delictivo. El **sistema italiano de protección social para las víctimas de la trata de personas** se basa en tres pilares de acción: emergencia; identificación y primeros auxilios; e inclusión social y laboral o retorno asistido. A estos pilares se conectan los siguientes mecanismos de intervención:

- El **Sistema de asistencia y protección a las víctimas de explotación y trata de personas**, en el que se enmarcan los programas de asistencia e integración social, creado por el **Decreto Legislativo 286/1998**, Texto

asociación dedicada a uno de los delitos antes mencionados o de las declaraciones hechas en el curso de investigaciones o sentencias preliminares, el Cuestor (entidad de seguridad pública con autoridad provincial y jefe de una estación de policía), también a propuesta del Ministerio Público, o con la opinión favorable de la misma autoridad, expida un permiso de residencia especial para que el extranjero pueda escapar de la violencia y el condicionamiento de la organización delictiva y participar en un programa de asistencia e integración social". Cabe mencionar que la Ley 11 de agosto de 2003, n.228, de "Medidas contra la trata de personas" en su artículo quinto, establece también *Sanciones administrativas contra personas jurídicas, empresas y asociaciones por delitos contra las personas físicas*.

Refundido de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero.

- El **Programa de primeros auxilios**, es un programa especial de asistencia a las víctimas de los delitos de trata de personas, creado por la Ley 228 de 11 de agosto de 2003 sobre medidas contra la trata de personas.

Los programas de *primeros auxilios* y los de *asistencia e integración social* proyectos art. 18, están cofinanciados por el Departamento de Igualdad de Oportunidades y son ejecutados por las autoridades locales y los organismos privados acreditados, activos en todo el territorio italiano, aunque con diferentes niveles de capilaridad y estructuración.

El párrafo 3 bis del artículo 18 del Decreto Legislativo 286/98, el cual fue modificado por el Decreto Legislativo 24/14, establece que se aplica a las personas extranjeras y a las ciudadanas de la UE que sean víctimas de trata de personas "***un programa único de emergencia, asistencia e integración social que garantice, con carácter transitorio, unas condiciones adecuadas de alojamiento, alimentación y asistencia sanitaria, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 228 de 2003 y, posteriormente, la continuación de la asistencia e integración social, de conformidad con el apartado 1 de este artículo***"⁹⁷. En concreto, el artículo 13 establece "un programa especial de asistencia, dentro de los límites de los recursos a que se hace referencia en el párrafo 3, que garantiza, con carácter temporal, condiciones adecuadas de alojamiento, alimentación y atención de la salud".

⁹⁷ Estas palabras fueron publicadas en el Decreto del Primer Ministro de 16 de mayo de 2016 sobre la "*Definición del programa único de emergencia, asistencia e integración social para extranjeros y ciudadanos a que se refiere el párrafo 6 bis del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, víctimas de los delitos previstos en los artículos 600 y 601 del Código Penal, o en los casos a que se refiere el párrafo 1 del mismo artículo 18*". Disponible en: <http://www.governo.it/articolo/programma-unico-di-emersione-assistenza-ed-integrazione-sociale/5363>

Dicho programa⁹⁸ fue objeto de un informe anual, el cual se lleva a cabo a través de proyectos ejecutados a nivel territorial con el fin de garantizar medidas de asistencia adecuadas a las personas que se encuentren en una situación de explotación por alguno de los delitos previstos en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 286/98 o que sean víctimas de los delitos de esclavitud y de trata de personas.

- Con el fin de aplicar correctamente las disposiciones del Protocolo de Palermo y la normativa europea en la materia, se crea asimismo el **Fondo de medidas contra la trata** (artículo 12).

En cuanto a los actores que intervienen en la implementación estos programas, cabe apuntar que las **entidades autorizadas** para llevar a cabo estas políticas públicas pueden ser, alternativamente, los servicios sociales de las **autoridades locales** o asociaciones, y/u otros **organismos privados**.

De hecho, la Ley 228 de 11 de agosto de 2003 sobre medidas contra la trata de personas prevé la cofinanciación -mediante convocatorias anuales- de proyectos que pueden realizar estas entidades, como por ejemplo, la *Convocatoria de propuestas para la financiación de proyectos ejecutados a nivel territorial destinados a garantizar, como medida transitoria, unas condiciones adecuadas de vivienda, alimentación y asistencia sanitaria para los beneficiarios y la continuación de la asistencia y la integración social*.

Todas las entidades que se enfocan a dicha labor, deben estar inscritas en la sección correspondiente (segunda) del **Registro de asociaciones y organismos** que realizan actividades en favor de los/as inmigrantes⁹⁹, establecido por el

⁹⁸ El programa único al que se hace referencia en el párrafo 3-bis del artículo 18 del Decreto Legislativo 286/98 agrupa los dos programas anteriormente previstos, respectivamente, en el artículo 13 de la Ley 228/03 y en el artículo 18 del Decreto Legislativo 286/98.

⁹⁹ El Registro de Asociaciones y Organismos “está dirigido a entidades privadas, asociaciones y entidades con los requisitos establecidos en el art. 53 del Decreto presidencial de 31 de agosto de 1999, núm. 394, modificado por el Decreto presidencial de 18 de octubre de 2004, núm. 346 y

Ministerio de Trabajo, Salud y Política Social, en virtud de la letra b) del artículo 52 del Decreto Presidencial 394/99, relativo a los temas que pueden ser objeto de programas de asistencia e integración social.

¿Qué Asociaciones y Organizaciones pueden entonces inscribirse en el Registro?¹⁰⁰ El Registro divide las asociaciones inscribibles en dos secciones:

- Una primera sección es la de las asociaciones dedicadas a los derechos de las personas migrantes, de acuerdo con lo que recoge el artículo 42 de la Ley Consolidada de Inmigración -Decreto Legislativo de 25.07.1998 n. 286-. En particular, dispone que “el Estado, las regiones, las provincias y los municipios, dentro del ámbito de sus propias competencias, también en colaboración con las *asociaciones de extranjeros y con las organizaciones que operan permanentemente a su favor, así como en colaboración con las autoridades o entidades públicas y privadas de los países de origen*” deben favorecer:
 - a) las actividades emprendidas a favor de los/as extranjeros/as que residen en situación administrativa regular en Italia,
 - b) la difusión de cualquier información útil para la inserción positiva de extranjeros/as en la sociedad italiana, en particular con respecto a sus derechos y deberes,
 - c) el conocimiento y la mejora de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los/las extranjeros/as en situación administrativa regular y cualquier iniciativa de información sobre las causas de la inmigración y la prevención de la discriminación racial,
 - d) la realización de acuerdos con asociaciones regularmente inscritas en el Registro para fomentar el **empleo** dentro de sus propias estructuras, de personas extranjeras titulares de una tarjeta de residencia o permiso de

cuyo registro representa un requisito de accesibilidad a la financiación pública, cuando sea necesario”. Información disponible en:

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Registro-Associazioni-Enti/Pagine/Registro.aspx>

¹⁰⁰ Texto extraído de la página del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales. Disponible en: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Registro-Associazioni-Enti/Pagine/Registro.aspx>

- residencia de una duración no inferior a dos años, en calidad de mediadores interculturales,
- e) la organización de cursos de capacitación, inspirados en criterios de coexistencia en una sociedad multicultural y prevención de conductas discriminatorias ”.
- La segunda sección incluye organizaciones y asociaciones que llevan a cabo programas de asistencia y protección social regidos por el artículo 18 de la Ley de Extranjería.

La lista actualizada de 2018 de las asociaciones y organizaciones registradas¹⁰¹ para poder llevar a cabo estas actividades recoge más de 700 asociaciones clasificadas según la provincia en la que tienen su sede de actuación.

Otro de los actores que intervienen en la implementación de los planes de actuación y políticas públicas es el **Departamento Igualdad de Oportunidades**. El artículo 7 del Decreto Legislativo 24/14 asigna al Departamento de Igualdad de Oportunidades de la Presidencia del Consejo de Ministros el papel de "*Mecanismo Equivalente*" o *Relator Nacional que la Directiva Europea 2011/36/EU* ha solicitado establecer en cada Estado. Por lo tanto, es el órgano encargado de dirigir y coordinar las intervenciones para prevenir la trata de personas, prestar asistencia a las víctimas, programar los recursos financieros relacionados con los propios programas y vigilar el impacto y evolución del fenómeno, sobre el que también debe informar al coordinador de la lucha contra la trata de personas de la Unión Europea.

Con el objetivo de mejorar la respuesta a todos los niveles, actuando en las líneas de prevención, persecución del delito y protección e integración social de las víctimas, sobre la base del respeto de los derechos humanos y el principio de no discriminación desde una perspectiva de género, el 26 de febrero de 2016 se

¹⁰¹ Registro delle Associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli Immigrati. Disponible en: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Registro-Associazioni-Enti/Documents/SEZIONE%20PRIMA%20elenco%20aggiornato%202018.pdf>

aprueba el primer **Plan de Acción Nacional contra la trata y la explotación grave de seres humanos para los años 2016-2018**¹⁰²(en adelante, “Plan de Acción”).

Los objetivos estratégicos y, por tanto, las acciones previstas en dicho plan, son las siguientes:

- A. Prevención a través de acciones dirigidas a la formación conjunta de todos los/as profesionales del sector -incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado- y a proporcionar información adecuada en los países de origen a las personas en riesgo de trata de personas a través de la cooperación internacional ¹⁰³.
- B. Enjuiciamiento penal en el cual se pretende implementar la cooperación judicial con un enfoque multi-institucional; promocionar actividades de estudio y seguimiento de los casos concretos a través de la conducta delictiva relacionada con la trata de personas, también con miras a adaptar los instrumentos normativos.
- C. Protección y asistencia a las víctimas, con medidas para alcanzar la erradicación del fenómeno y garantizar la eficacia de las medidas de respuesta; identificación de mecanismos adecuados para la rápida identificación de la legitimidad de las secciones, y establecimiento de un mecanismo nacional de *consulta/orientación*;
- D. Cooperación con los países de origen de la trata.

El Plan de Acción establece, vinculada al Departamento de Igualdad de Oportunidades de la Presidencia del Consejo de Ministros, la **Comisión Interministerial de apoyo a las víctimas de la trata, la violencia y la explotación**

¹⁰² Consejo de Ministros (febrero 2016). *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018* Disponible en: <https://www.legislationline.org/documents/id/21212>

¹⁰³ A modo de ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM), a través de sesiones de capacitación participativa, ha contribuido a fortalecer las habilidades del personal empleado en la gestión de las llegadas por mar, independiente de la cualificación laboral que posean, siempre que pertenezcan a las autoridades locales. Las más afectadas por el fenómeno son las prefecturas, los servicios sociales de los municipios y los organismos encargados de hacer cumplir la ley (*Carabinieri, Guardia di Finanza, Questura*), los tres empleados en el sistema de recepción para adultos y menores Extranjeros no acompañados.

grave, en la cual se constituye la **Sala de Control**, de carácter político e institucional, constituyéndose como el foro de debate para la definición de la planificación y financiación de las intervenciones de lucha contra la trata de personas y la explotación.

En cuanto a la **identificación de las víctimas de la trata de personas** puede dividirse en dos procesos:

A. La Identificación preliminar definida, destinada a un análisis inicial de las circunstancias que pueda esperarse que razonablemente lleven a la conclusión de que la persona en cuestión es víctima de la trata de personas , o corre el riesgo de convertirse en una. Las fases que se despliegan, según el Mecanismo Nacional de Consulta/Orientación en el proceso de la Identificación Preliminar son las siguientes:

1. Análisis preliminar y referencia: Orientación (o auto-orientación) de una presunta víctima de trata de personas trasladada al primer centro informante, por ejemplo, la agencia responsable del análisis preliminar del caso y de la consulta.
2. Acceso a las necesidades básicas y a la información: Suministro de información esencial a la presunta víctima de trata e investigación de sus necesidades urgentes, respondiendo a preocupaciones externas y/o satisfaciendo necesidades de emergencia.
3. Evaluación preventiva de riesgos: Análisis de los posibles riesgos y garantía de seguridad inmediata para la presunta víctima de trata. El Mecanismo de Referencia en este apartado establece un procedimiento especial en el caso de que las víctimas sean menores, en cuyo caso deberán ponerse en contacto las autoridades locales con las de referencia del país de origen

del o de la menor en la embajada. Además, en este punto simultáneamente, se lleva a cabo “*la búsqueda de familiares*”¹⁰⁴.

4. Idioma e interpretación: Asegurar la comunicación en un idioma que la persona entienda.
5. Período de recuperación y reflexión: Concesión de un período de tiempo y recursos a las personas afectadas para que puedan tomar las decisiones necesarias sobre los siguientes pasos¹⁰⁵.

Estas cinco fases vienen desarrolladas en su totalidad en el Mecanismo Nacional de Consulta, en el que se estipulan los requisitos que se exigen a la víctima en cada fase, los órganos responsables, etc. En particular, concreta:

- Cuándo se realiza: La identificación preliminar se lleva a cabo desde el momento del primer contacto con una posible víctima, es decir, desde el momento en que empiecen a surgir elementos que sugieran que la persona puede ser víctima de la trata de seres humanos, después de la notificación de una presunta víctima de trata a un centro de señalización. El primer centro de notificación, es decir, el organismo/organización que actúa como centro de información, debe ser un punto central de información, referencia y apoyo inicial para las presuntas víctimas de trata.

¹⁰⁴ Mecanismo Nacional de Consulta / Orientación, *pág.* 58 La búsqueda de familiares es un procedimiento que permite localizar a la familia de la víctima en el caso de que la persona asistida no pueda ponerse en contacto con ellas y desee hacerlo antes de regresar. En el caso de las víctimas de trata de personas que son ciudadanos del Estado de que se trate, el proceso de búsqueda de la familia será llevado a cabo por el administrador del caso de la institución que presta asistencia, en estrecha cooperación con los agentes locales y nacionales pertinentes, que aplicarán los mismos procedimientos normalizados de trabajo que se mencionan anteriormente. Si la víctima de la trata es un menor, se debe facilitar el contacto con su familia proponiendo programas de asistencia social tanto al menor como a la familia. Sin embargo, un niño víctima de la trata no debe ser obligado a regresar si la familia no ha sido localizada, no consiente en su retorno, no puede proporcionar asistencia inmediata y a largo plazo, está involucrado en el caso de la trata o es un posible cómplice. Deben fomentarse las actividades de reunificación de los menores con sus padres cuando llegan a Italia y deben aplicarse las disposiciones del Decreto del Primer Ministro por el que se aplica el artículo 4 del Decreto Legislativo 24/2014 relativo a la información sobre sus derechos, incluido el posible acceso al procedimiento de protección internacional y a la determinación de los menores a través de los mecanismos identificados.

¹⁰⁵ *Ibidem* *pág.* 11.

- Cómo se lleva a cabo: El análisis preliminar debe basarse en una serie de preguntas para determinar si la persona es una potencial víctima de la trata, tan pronto como ésta entra en el país en contacto con el primer centro de señalización. La entrevista de identificación debe basarse en una serie de preguntas dirigidas a reunir las pruebas necesarias para determinar si la persona ha sido víctima de la trata o si estaba a punto de convertirse en uno. El modelo de la entrevista de identificación también tendrá que ser desarrollado a nivel local para que pueda reflejar el conocimiento local existente en términos de trata. Las preguntas deben ser "apropiadas, relevantes, en relación con las razones por las que se formulan". Los datos personales deben ser recogidos y procesados siempre "discretamente y de acuerdo con la ley". El encuestado siempre debe dar su consentimiento informado para el almacenamiento de sus datos personales y también debe tener derecho a obtener, rectificar, eliminar o retirar los datos que le conciernen en cualquier momento¹⁰⁶.
- Quién identifica: Normalmente, los organismos encargados de la aplicación de la ley, la policía de fronteras o incluso el personal sanitario y, en general, todas aquellas personas que tienen contacto con extranjeros/as, ciudadanos/as de la UE o de terceros países, refugiados/as y solicitantes de asilo, y por lo tanto también las Comisiones Territoriales, pueden llevar a cabo la identificación preliminar.

B. La identificación formal¹⁰⁷ es la segunda etapa del proceso de identificación, necesaria para determinar si la persona es víctima de la trata de personas y,

¹⁰⁶ Mecanismo Nacional de Consulta / Orientación, *pág 27*.

<https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-1-meccanismo-nazionale-referral.pdf>

¹⁰⁷ El Mecanismo Nacional de Referencia, define la identificación formal como la determinación de la condición de víctima por parte de personas cualificadas y autorizadas (por ejemplo, personal de las fuerzas del orden o de las autoridades judiciales, profesionales especializados, personal de ONG/IO, etc.) que formulan preguntas y examinan las circunstancias para identificar formalmente a la persona como víctima de trata de personas; comunicación a la persona afectada de los resultados y de las posibles alternativas futuras, con el fin de garantizar el proceso de toma de decisiones adecuado y obtener un consenso sobre los pasos siguientes. La identificación formal es independiente de la situación de la víctima, incluso si aún no se ha determinado mediante procedimientos penales.

por lo tanto, debería beneficiarse de las medidas que las normas sobre la materia prevén para esas personas, incluido el reconocimiento del derecho a un permiso de residencia en virtud del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 286/98. Esa identificación formal se realiza de la siguiente manera:

- Cómo: Mediante entrevistas en profundidad entre la organización de asistencia y la presunta víctima y mediante la recopilación de elementos adicionales que puedan permitir la verificación de la información.
- Cuándo: Después del período de recuperación y reflexión, sujeto al consentimiento informado de la persona tratada¹⁰⁸. Las entrevistas con la presunta víctima de trata sólo deben tener lugar después de que la persona haya recibido información precisa sobre el procedimiento de entrevista y las alternativas disponibles¹⁰⁹.
- Quién puede hacerlo: Debe ser llevada a cabo por personas cualificadas y especialmente formadas. En particular, en lo que respecta al sistema italiano, la identificación formal se lleva a cabo por organismos especializados en la asistencia a las víctimas de la trata y, por lo tanto, por organismos sociales públicos y privados autorizados a llevar a cabo programas de emergencia, asistencia e integración social de conformidad con el artículo 18, apartado 3 bis, del Decreto Legislativo 286/9848.

¹⁰⁸ El procedimiento de identificación no debe llevarse a cabo si la presunta víctima de trata de personas:

- está gravemente angustiada o ansiosa;
- está deprimida y quiere llorar;
- es hostil o agresiva;
- es en un ambiente donde la privacidad no puede ser garantizada;
- necesita ayuda médica;
- busca consejo legal;
- pedir que se posponga o se rechace la entrevista;
- es menor de edad y el tutor no está presente o aún no ha sido designado.

¹⁰⁹ Ídem.

La actividad de contacto con las presuntas víctimas de la trata se lleva a cabo principalmente a través de las unidades de la calle (64 agencias) y, en mayor medida que en el pasado, también a través de unidades de contacto que operan en el interior (37 agencias). Estos servicios se dirigen exclusivamente a las personas que ejercen la prostitución, incluidas las víctimas de la trata de personas, en zonas al aire libre y en apartamentos ("interiores"). Incluso los centros de escucha, los mostradores y los centros de acogida están presentes en lugares donde previsiblemente, por sus circunstancias sociales y económicas, estarán residiendo los diversos grupos sociales vulnerables, incluidas las víctimas de la trata de personas¹¹⁰.

Una vez esbozados los mecanismos de la identificación preliminar y formal, cabe cuestionarse qué **derechos** se garantizan en cada uno de esos procesos.

De 1999 a 2012, el Departamento de Igualdad de Oportunidades cofinanció 665 proyectos por los que las personas tratadas han podido acceder a los siguientes servicios y actividades destinados a la inclusión social y laboral y, por lo tanto, a la consecución de la autonomía individual: recepción o asunción de responsabilidad territorial, orientación psicológica, asesoramiento y asistencia jurídica, mediación lingüística y cultural, acompañamiento a los servicios sociales y de salud, acciones sociales, cursos de alfabetización, cursos de lengua italiana, educación escolar, formación profesional, la integración directa en el mundo del trabajo, asistencia legal...

Sin embargo, tal y como afirma el Informe de Caritas Italia¹¹¹, "no es posible dar una respuesta concreta a esta pregunta debido a la **falta de recogida**

¹¹⁰ Los datos más precisos se refieren a los casos notificados o identificados, que representan, por supuesto, una fracción de la realidad. Desde 2002, OIM registra los casos de víctimas de trata asistidos por la Organización, aproximadamente siete mil cada año. El conjunto de datos globales tiene 46,000 casos registrados, de 140 nacionalidades, identificados en 150 países de destino. Desde 2002, la OIM registra los casos identificados por la Organización a nivel mundial, pero los datos no han sido Recogida sistemáticamente en todos los países. Con el fin de mejorar los datos sobre este fenómeno, la OIM ha desarrollado el *Trafficking Data Collaborative*, un conjunto de datos abierto y multilateral de casos de víctimas de trata.

¹¹¹ Caritas Italiana (2013). Punto e a capo sulla tratta Presentazione del 1° Rapporto di ricerca sulla tratta di persone e il grave sfruttamento. *pág.5*.

sistemática de datos por parte de las instituciones responsables de la lucha contra el fenómeno y de la prestación de apoyo a las víctimas. Los datos disponibles no están actualizados y sólo se refieren a personas que han sido atendidas por proyectos de protección social o a las que se les ha concedido un permiso de residencia por razones humanitarias”.

Es de relevancia mencionar que el Mecanismo Nacional de Consulta /Orientación está compuesto por hasta seis protocolos distintos que van gradualmente en aumento de derechos y procedimientos asistenciales, siempre y cuando se haya cumplimentado el primero de ellos, que es la identificación formal.

Por tanto, el resto de protocolos de asistencia, integración y participación en el procedimiento civil, no son aplicables a víctimas de trata que no hayan sido identificadas en el procedimiento que hemos visto anteriormente, siendo necesario salir de su red de trata por ellas mismas, e interponer el hecho ante una de las autoridades habilitadas para ello. Todos estos protocolos de implementación de ayudas individuales, de integración social, siempre van a ir acompañados de una serie de requisitos de forma y documentos que deberá presentar la víctima de trata, entre los que destaca **el permiso de residencia**, el cual solo va a ser expedido por iniciativa de la Autoridad Policial o del Fiscal de la República, los cuales deben indicar que confluyen los elementos de peligro grave e inmediatez en la víctima, y que **ha contribuido a la lucha eficaz contra la delincuencia organizada**. La Dirección Nacional Antimafia, justifica esta medida bajo “la convicción de que las víctimas de trata pueden cooperar mejor con las autoridades cuando se les pone en una situación de seguridad”¹¹². Esto desde luego, es un indicador muy significativo a la hora de tener en cuenta los datos sobre permisos de residencia excedidos por la Fiscalía, y analizar cuántas víctimas no habrán podido acceder debido al miedo de colaborar judicialmente en el proceso de detención del tratante.

¹¹² Dirección Nacional Antimafia (2010), *Trata de seres humanos, Coordinación de la investigación: problemas y perspectivas*. pág. 7. Disponible en: http://www.ufficijudiziari.roma.it/appello.it/form_conv_didattico/Relazione%20Tratta%20-%20Formazione%20decentrata.doc

El artículo 18 del Decreto Legislativo 286/1998,¹¹³ en relación con el artículo 27 del Decreto Presidencial 394/99, prevé la expedición de un permiso de residencia a favor de las personas extranjeras que hayan sido víctimas de situaciones de violencia o de explotación grave y que estén expuestas a un peligro real para su seguridad debido a las declaraciones formuladas en el proceso penal o a la decisión de eludir la situación de explotación. Aunque el título de la disposición establece que este permiso de residencia debe llevar la indicación "por razones de protección social", el Reglamento de aplicación aclara que la única razón del permiso es "por razones humanitarias". El permiso de residencia previsto en el artículo 18 del Decreto Legislativo 286/98 puede expedirse no sólo después de la denuncia de la víctima, sino también en los casos en que ésta no pueda o no desee presentar una solicitud ante la autoridad judicial.

Para concluir, podemos destacar algunas **buenas prácticas** promovidas por Italia:

- *“La Dirección Nacional Antimafia¹¹⁴ participa en numerosos cursos de formación profesional para magistrados/as extranjeros/as y, sobre todo, ha firmado memorandos de entendimiento con los/as fiscales generales de los países más sensibles a las diversas actividades ilegales de la delincuencia organizada transnacional”.*
- La aprobación de nuevas reglas sobre el secuestro por rescate y para la protección de testigos de la justicia, así como para la protección y sanción de

¹¹³ El artículo 18, referido a la estancia por razones de protección social, establece lo siguiente: "1. Cuando, en el curso de operaciones policiales, investigaciones o procedimientos relativos a cualquiera de los delitos a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 1958, de 20 de febrero de 1958, o los previstos en el artículo 380 del Código de Procedimiento Penal, o en el curso de las intervenciones asistenciales de los servicios sociales de las autoridades locales, se constatan situaciones de violencia o de explotación grave contra un extranjero y surgen peligros concretos para su seguridad, como resultado de los intentos de escapar de la condicionalidad de una asociación dedicada a uno de los delitos antes mencionados o de las declaraciones hechas en el curso de investigaciones o sentencias preliminares, El Questore, también a propuesta del Ministerio Público, o con la opinión favorable de la misma autoridad, expide un permiso de residencia especial para que el extranjero pueda escapar de la violencia y el condicionamiento de la organización delictiva y participar en un programa de asistencia e integración social."

¹¹⁴ Direzione Nazionale Antimafia (2010). *Il traffico di esseri umani Il coordinamento investigativo: problemi e prospettive*. Disponible en: http://www.ufficijudiziari.roma.it/appello.it/form_conv_didattico/Relazione%20Tratta%20-%20Formazione%20decentrata.doc

las personas que colaboran con la justicia.¹¹⁵ En concreto el artículo 13 que recoge el contenido de las medidas especiales de protección y adopción de las medidas provisionales.

- La existencia de un Número Nacional de Llamadas Gratuitas es fundamental y representa otra forma de punto de acceso para el reconocimiento de las víctimas, que pueden acceder a él libremente.

¹¹⁵ Decreto ley núm.8, de 15 de enero de 1991, convertido, con modificaciones, por la Ley núm.15, de 15 de marzo de 1991, nº 82, modificada por la Ley núm.45 de 13 de febrero de 2001 Disponible en:
http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/23/0479_Decreto-Legge_15_gennaio_1991x_convertito_nella_L._15_marzo_1991x_n._82.pdf

Bibliografia

Ley no. 75 del 20 de febrero de 1958, "Abolición de la regulación de la prostitución y lucha contra la explotación de la prostitución ajena".

Decreto Legislativo del 25 de julio de 1998, n. 286, art. 18, "Texto refundido de las disposiciones relativas a la disciplina del inmigrante y a la reglamentación sobre la condición del extranjero".

Decreto Presidencial 394/99 art. 27, expedición del permiso de residencia por razones de protección social.

Ley N° 228, de 11 de agosto de 2003, sobre medidas contra la trata de personas; Decreto Legislativo n° 24 de 4 de marzo de 2014, "Aplicación de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la represión de la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que sustituye a la Decisión marco 2002/629/JAI"; Disponible en:

http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl_garante_infanzia/garante_infanzia_normativa/dlgs_24_2014.pdf

Direzione Nazionale Antimafia. Enero 2010, *Il traffico di esseri umani Il coordinamento investigativo: problemi e prospettive* Disponible en: http://www.ufficijudiziari.roma.it/appello.it/form_conv_didattico/Relazione%20Tratta%20-%20Formazione%20decentrata.doc

Guazo Gabrielle, Mayo 2015, *Manuale operativo Richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta* Progetto co-finanziato dal Programma "Prevenzione e lotta contro el crimine" dell'Unione Europea - DG Affari Interni. Disponible en: https://www.cittalia.it/images/Manuale_Operativo_NoTratta_IT.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione. 2018. Divisione II REGISTRO DELLE ASSOCIAZIONI E DEGLI ENTI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ A FAVORE DEGLI IMMIGRATI Prima sezione. Disponible en: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Registro-Associazioni-Enti/Documents/SEZIONE%20PRIMA%20elenco%20aggiornato%202018.pdf>

UNCHR , Noviembre (2016), *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale ed i meccanismi del referral per la loro adeguata assistenza*. Disponible en: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf>

3.5. Reino de los Países Bajos

Autora: Carla Martín García

Aunque como se ha apuntado la trata de personas puede manifestarse a través de distintos modos de explotación, los datos estadísticos nos muestran que la trata de personas con fines de explotación sexual es la más frecuente en Holanda, según el Informe Greta (2018:8) relativo a los Países Bajos. De ahí que sea importante destacar que, en el año 2000, se produjo un importante cambio en la legislación holandesa con la **legalización de la prostitución** mediante la modificación del art. 273 f del Código Penal. Hasta entonces, la prostitución libre y voluntaria en los Países Bajos era completamente legal, pero la actividad de los burdeles estaba tipificada como delito.

Con esta reforma, se le da a la prostitución un enfoque laboral, es decir, el tratamiento como trabajo, con la aplicación de la legislación laboral a la industria del sexo y el reconocimiento de derechos laborales a las trabajadoras sexuales (Wijers, 2008). Este enfoque regulacionista tiene como base la idea de que, si una persona decide ganarse la vida vendiendo su cuerpo, como prostituta, el estado no sólo debe permitirlo sino también proteger a quienes se dedican a esa actividad, al igual que lo hace en cualquier otro sector laboral.

La legalización de la industria del sexo ha ido de la mano de una política activa que combate la trata de personas y otras formas de prostitución forzada en los Países Bajos. De hecho, se ha llevado a cabo una ampliación de la legislación aplicable a la trata de personas y se han establecido una serie de derechos que se van a reconocer a las posibles víctimas de trata desde un primer momento, cuando son detectadas, además de otros una vez que éstas son identificadas.

Con la legalización de los burdeles, se reforzó el artículo relativo a la trata de personas en el **Código Penal**, así como sus sanciones. En particular, el artículo 273.f prohíbe todas las formas de coerción, violencia, extorsión, engaño o abuso de autoridad con la intención de explotar a una persona que trabaja en la prostitución.

También prohíbe beneficiarse de la prostitución de alguien que trabaje en condiciones forzadas, en los siguientes términos:

- “1. Cualquier persona que: 1º tenga la intención de explotar a otra o extraer sus órganos, reclutarla, trasladarla, incluido el control o transferencia de esa persona, mediante coacción, violencia, o la amenaza de violencia u otro acto hostil, o mediante extorsión, fraude, engaño o abuso de poder que derive de una posición de superioridad o se beneficie de una posición de vulnerabilidad, u obtenga el consentimiento de la persona para ser controlada mediante pagos o beneficios;*
- 2. reclute, transporte, transfiera, acomode o refugie a otra, incluidos el intercambio o transferencia del control de esta, con la intención de explotarla o de extraer sus órganos, cuando esa persona sea menos de dieciocho años;*
- 3. reclute o secuestre a una persona con la intención de inducirla a realizar actos sexuales con un tercero o para que un tercero pague por ella en otro país;*
- 4. (...)*
- 5. induzca a otra persona a realizar actos sexuales con un tercero o para un tercero por dinero, o a vender sus órganos, o realice cualquier acto sexual o venta de órganos con una persona que se sepa o razonablemente se intuya menos de dieciocho años;*
- 6. intencionadamente se beneficie de la explotación de otra persona;*
- 7. intencionadamente se beneficie de la extracción de órganos de otra persona, si supiese o pudiera saber que los órganos de esa persona fueron extraídos en las circunstancias previstas en el apartado 1;*
- 8. (...)*
- 9. fuerce o induzca a otra persona, mediante las acciones previstas en el párrafo 1. para beneficiarse, él o un tercero, del trabajo sexual de esa persona o de la extracción de sus órganos, será culpable de trata de personas, y será castigado con una pena máxima de doce años o multa”.*

Además de la tipificación del delito en el Código Penal, cabe mencionar otras normas que abordan asimismo aspectos relacionados con la trata de personas.

En primer lugar, es importante tener presente la **Ley de Extranjería** vigente en Holanda y su reglamento de desarrollo. Dado que no existe una ley que regule exclusivamente la trata de personas con fines de explotación sexual, tras la legalización de la prostitución como actividad laboral en el año 2000 se llevó a cabo una ampliación y especificación de la regulación existente en la ya entonces vigente Ley de Extranjería de los Países Bajos.

En segundo lugar, cabe resaltar la creación del **Mecanismo de Referencia Nacional** para la trata de personas tiene como objetivo mejorar la prestación de asistencia y apoyo, así como el acceso a ella, para todas las víctimas de la trata de

personas. Para ello, aborda de manera concreta la asistencia a las víctimas y los derechos que son reconocidos a estas. Este mecanismo, en vigor desde el año 2013, es aplicable a cualquier forma de explotación, y tiene como principales objetivos no sólo la investigación y el enjuiciamiento de los/as delincuentes, sino la identificación y la protección de las víctimas de trata de personas.

Respecto a la **identificación de las víctimas de trata de personas**, podemos destacar que las autoridades nacionales que la realizan son las Unidades de extranjería, identificación y trata de personas (en adelante, "AVIM"). Son unidades especiales de la policía holandesa que fueron creadas en 2012 con la reestructuración del cuerpo de policía, y cuya labor es la de llevar a cabo la investigación de los delitos de trata de personas, así como la identificación de las víctimas. Estas unidades de policía comenzaron a trabajar en 2013, pero alcanzaron el pleno rendimiento en 2017.

La AVIM trabaja con otras agencias gubernamentales, como la policía militar (conocida como "KMar"), la inspección de trabajo ("SZW", por sus siglas en holandés) y también con algunas ONGs especializadas en la trata de personas. También cuentan con el apoyo de Centro Nacional de Expertos en Extranjería, Trata e Identificación (en adelante, "EVIM"). Estas unidades especializadas son, por tanto, las únicas encargadas de determinar si una persona es posible víctima de trata de seres humanos y necesita protección, para en caso afirmativo abrir el procedimiento de obtención de residencia por este motivo, conocido en la práctica como procedimiento B8. Además del permiso de residencia, se reconocen una larga lista de derechos a las víctimas de trata, una vez que son identificadas formalmente, entre los que se encuentran: asistencia psicológica y sanitaria, protección de la víctima, asistencia legal, compensación económica, etc. (GRETA, 2018: 18-19).

Hay una unidad AVIM en cada una de las 10 unidades regionales de policía, que trabaja casi exclusivamente en la investigación de delitos de trata de personas. A nivel nacional, 1182 agentes trabajan en estas unidades especiales (GRETA, 2018: 9).

Las agencias nacionales cuentan con profesionales formados/as para actuar y proteger a la persona desde el primer indicio, así como para poner en conocimiento cada uno de esos casos ante el Centro de Coordinación para la Trata de Personas (en adelante, “CoMensha”). El CoMensha es el principal punto de asistencia inicial y registro de posibles víctimas de trata. Se trata de una ONG que no sólo recibe fondos del gobierno y colabora con la policía y demás autoridades nacionales, sino que ha sido designada por el Gobierno para llevar el registro nacional de las posibles víctimas de la trata (European Commission).

Diferentes cuerpos nacionales (AVIM, KMar, SZW) han desarrollado sus propios indicadores para la identificación de víctimas de trata. Las autoridades holandesas comunicaron que, al existir diferentes cifras en cuanto al número de víctimas en los diferentes informes, CoMensha ha desarrollado su propio protocolo de detección de víctimas, el cual está siendo utilizado ahora por las demás agencias (GRETA, 2018: 8).

La ONG CoMensha lleva un registro de todas las presuntas víctimas de trata, y recibe un subsidio del gobierno para ese propósito. Según el capítulo B8-3 de la Ley de Extranjería, la policía y el KMar deberán notificar las presuntas víctimas de trata a la ONG CoMensha. Sin embargo, otros organismos que pueden tener contacto con las presuntas víctimas, como son la inspección de trabajo SZW, las organizaciones no gubernamentales, los refugios, la abogacía, las/os trabajadoras/es sociales o los centros de cuidado de menores, no tienen la obligación formal de informar sobre presuntas víctimas a CoMensha (GRETA, 2018:13).

Con esto queda claro que el CoMensha, aunque no es la identificación una de las funciones que tiene atribuida, juega un papel crucial en la detección de posibles víctimas de trata.

El principal derecho que se reconoce a las posibles víctimas de trata es el acceso a una información veraz y detallada. Una coordinadora de atención se asegurará de que la víctima esté debidamente informada sobre las consecuencias legales de denunciar un delito o de cooperar con una investigación o proceso penal. Además, cuentan con asistencia psicológica y sanitaria (GRETA, 2018:26).

El Capítulo B8 de las Directrices de Implementación de la Ley de Extranjería permite a las personas extranjeras que sean posibles víctimas o testigos de la trata de personas permanecer legalmente en los Países Bajos durante un periodo de tres meses o durante el curso de la investigación y el enjuiciamiento, con el objeto de que presten su colaboración a la policía y a la fiscalía en su labor. Estas directrices, en su capítulo B16/7, establecen los requisitos para otorgar la residencia continua por motivos humanitarios, una vez expirado el plazo de residencia otorgado en virtud del procedimiento. Si tras finalizar el proceso, el tratante es condenado, la víctima tiene derecho a obtener la residencia permanente en los Países Bajos. En caso de que se demuestre la condición de víctima, pero no se haya condenado al tratante por estar éste en paradero desconocido, por ejemplo, la víctima puede optar a la obtención de la residencia permanente por otras vías, principalmente por motivos humanitarios.

Tras la aprobación del *Mecanismo Nacional de Referencia*, han tenido lugar una serie de cambios positivos en la regulación, entre los que destaca el relativo a la regulación B9, según el cual, las víctimas no están obligadas a denunciar a sus tratantes para poder obtener un permiso de residencia, siempre y cuando cooperen de otro modo con las autoridades durante el curso de la investigación. Además, a raíz del citado Mecanismo, ya no es requisito para la obtención de la residencia que el proceso judicial pertinente haya finalizado con una condena por delito de trata de personas (GRETA, 2018:23).

Todas las víctimas de trata de seres humanos tienen derecho a asistencia legal gratuita. Además, CoMensha administra un fondo financiado por el gobierno dedicado al establecimiento de servicios de traducción para las víctimas de trata de personas (GRETA, 2018:28).

Por otra parte, según las autoridades holandesas, a una persona sin residencia legal en los Países Bajos que muestre el menor indicio de ser posible víctima de trata de personas, la Policía o el Kmar le ofrecerá un **periodo de recuperación y reflexión** de tres meses sin necesidad de que la persona realice denuncia o declaración. Durante este periodo, la víctima decidirá si coopera o no en

el procedimiento penal. Cuando la víctima decide cooperar, puede otorgarse un permiso de residencia temporal de un año, renovable hasta 3 años. Durante tales períodos, el gobierno proporciona a las víctimas la asistencia legal, financiera y psicológica necesaria, incluida la vivienda, la atención médica, la seguridad social y la financiación de la educación (GRETA, 2018:36).

No obstante, los datos disponibles en la práctica demuestran que no siempre se concede ese periodo de reflexión de tres meses a las víctimas extranjeras. (United States Department of State, 2018).

El principal requisito o condición que se impone a las posibles víctimas para que puedan llegar a obtener el permiso de residencia temporal, es prestar colaboración a las autoridades, lo que no conlleva necesariamente la denuncia al tratante, condición que hasta hace pocos años se le exigía a la víctima.

Además, se han producido algunas **buenas prácticas**. Así, en diciembre de 2009, los ministros de Justicia e Interior presentaron un proyecto de ley con nuevas normas aplicables a la prostitución legalizada, en virtud del cual cada negocio vinculado a las actividades sexuales habrá de tener licencia y toda persona que se dedique al trabajo sexual habrá de estar registrada.

A ello se añade el hecho de que en 2018, el gobierno dedicó dos millones de euros a la capacitación y formación de treinta mil agentes de policía para la identificación de víctimas de trata de personas, y de veinte investigadores contra la trata de personas cada año. El entrenamiento de los agentes de policía incluye formación específica para identificar signos de trata de personas y especialización de los/as oficiales en la vigilancia de actividades ligadas a la industria del sexo. La judicatura, la fiscalía y la abogacía continuaron recibiendo entrenamiento específico en la aplicación de la ley contra la trata de personas y en lo relativo al tratamiento de las víctimas (GRETA, 2018: 11).

También se destinaron fondos adicionales a la policía nacional y a la especialización en la trata de personas en el ámbito de la fiscalía, la capacitación de

la policía en el terreno para reconocer los indicios de trata de seres humanos y aumento de la contratación de analistas expertos en materia de trata de personas.

En 2012 se nombraron jueces especializados en materia de trata de personas; y en 2013, la creación de una Corte especializada para resolver los casos más complejos (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2014). Además, todos los casos que se juzgaron en 2017 fueron oídos por jueces con formación específica en la materia.

Por último, otra acción que consideramos una buena práctica es la creación, en el año 2015, de una red nacional de coordinadoras regionales de asistencia y cuidado que se presta a las víctimas. No obstante, GRETA ha criticado que la asistencia prestada en los diferentes municipios es insuficiente y escasa en comparación a las necesidades que demanda el país (GRETA, 2018:10,27).

Bibliografia

Wijers, M. (2008). Prostitution Policies in The Netherlands. Disponible en: https://www.sexworkeurope.org/sites/default/files/resource-pdfs/wijers_m_pros_policies_nl_2008.pdf

Government of the Netherlands. Human trafficking and people smuggling. Disponible en: <https://www.government.nl/topics/human-trafficking/combating-human-trafficking>

GRETA (2018) Report Concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against trafficking in human beings by the Netherlands. Disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca>

European Commission. Together Against Trafficking in Human Beings. Netherlands. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/netherlands-3-implementation-anti-trafficking-policy_en

United States Department of State, 2018 Trafficking in Persons Report – Netherlands, 28 June 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b3e0abf4.html>

United States Department of State, *2014 Trafficking in Persons Report - Netherlands*, 20 June 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/53aab9c214.html>

3.6. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Autora: Samantha Josefina López Armendáriz

El Reino Unido es principalmente un país de destino para las víctimas de la trata de seres humanos. En el período comprendido entre el 1 de abril de 2009 (en que se creó el Mecanismo Nacional de Referencia)¹¹⁶ y el 31 de marzo de 2011, fueron 1.481 las posibles víctimas que se remitieron a la Agencia Criminal Nacional¹¹⁷, de las cuales 1.091 eran adultos/as y 390 niños/as. De la cifra total, 621 fueron referidas como posibles víctimas de explotación sexual, 465 como posibles víctimas de explotación laboral y 253 como posibles víctimas de servidumbre doméstica.

Los nueve países de origen más comunes de las víctimas extranjeras, que representan el 60% de todas las referencias, fueron Nigeria, China, Vietnam, Rumania, la República Checa, la República Eslovaca, Uganda, India y Albania.

El número de personas efectivamente reconocidas como víctimas de trata de personas fue de 497 en el período mencionado (es decir, el 33% de las referencias iniciales). El número total de víctimas identificadas consistió en 225 mujeres, 131 hombres y 141 menores de edad (de los cuales 109 niñas y 32 niños). Según las autoridades británicas, la mayoría de las víctimas adultas son mujeres tratadas en el Reino Unido para la explotación sexual o la servidumbre doméstica, pero hay un número creciente de hombres que son objeto de trata con fines de explotación laboral¹¹⁸.

¹¹⁶ El Mecanismo Nacional de Referencia fue introducido por el Gobierno del Reino en abril de 2009 para formalizar la identificación de víctimas de trata. Este mecanismo fue creado para dar cumplimiento por parte del Reino Unido al Convenio de Varsovia; además, establece las pautas necesarias para que los organismos públicos, las autoridades locales y las ONG compartan información sobre las posibles víctimas de trata de personas, cooperen en su identificación y les presten asistencia y apoyo.

¹¹⁷ La Agencia Criminal Nacional se creó en junio de 2011, con el objetivo de concentrar los esfuerzos de la policía local y las agencias nacionales para mejorar la respuesta del Reino Unido a la delincuencia grave y organizada, incluida la trata de seres humanos.

¹¹⁸ GRETA (2012). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom*, First evaluation round, pág. 13. Recuperado de:

Luego, según los datos recogidos por la Agencia Criminal Nacional, el número de posibles víctimas de trata registradas en el Mecanismo Nacional de Referencia fue, respectivamente, 1.186 en 2012, 1.746 en 2013, 2.340 en 2014 y 3.266 en 2015. Del número total de referencias durante el período 2012-2015, el 60% eran mujeres, con una tendencia al alza en la proporción de hombres a lo largo de los años. El número de niños/as víctimas también fue en aumento: de 371 en 2012 a 982 en 2015.

La explotación sexual es finalidad de trata de personas más frecuente (36% de todas las referencias), seguida de la explotación laboral (35% de las referencias) y la servidumbre doméstica (13% de las referencias). Además, hubo ocho referencias de posibles víctimas de trata con fines de extracción de órganos durante el período del informe. El tipo de explotación fue desconocida en el resto de casos.

En cuanto al número de personas efectivamente reconocidas como víctimas de trata (es decir, considerando las decisiones concluyentes positivas), fueron 819 en 2013 (46.9% de las referencias), 834 en 2014 (35.6% de las referencias) y 674 en 2015 (20.6% de las referencias). El número de decisiones negativas fue, respectivamente, 776 en 2013 (44,5% de todas las referencias), 924 en 2014 (39,5% de las referencias) y 768 en 2015 (el 23,5% de las referencias). El resto de los casos están en espera de decisiones, están suspendidos o han sido retirados del proceso¹¹⁹.

No obstante, según una estimación hecha en 2014 por el Ministerio del Interior, sobre la base de varios sistemas de estimación y uso de las diferentes

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067a080>

¹¹⁹ GRETA (2016), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Second Evaluation round, pag. 8. Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abdc>

fuentes de datos recogidos por la autoridad, en el Reino Unido existen entre 10.000 y 13.000 personas que son posibles víctimas de esclavitud moderna¹²⁰.

Ahora, la Agencia Criminal Nacional ha declarado que recibió 5.145 denuncias de posibles víctimas de esclavitud en Reino Unido durante 2017, un tercio más de las recibidas en 2016¹²¹.

Por último, un informe del Índice Global de Esclavitud de 2018 reveló que más de 136.000 personas vivían en esclavitud en 2016 en el Reino Unido, una cifra 12 veces superior a la declarada por el Gobierno de Theresa May¹²².

Como se ve, existe gran disparidad en las cifras mencionadas, lo cual evidencia la falta de información sobre la situación real de la trata de seres humanos en el Reino Unido; por tanto, es necesario mejorar la forma en que se recaban los datos y se realizan las estadísticas, de lo contrario no puede enfrentarse la trata de personas en toda su complejidad.

A continuación, se realiza un análisis de la **normativa en materia de trata de seres humanos vigente en el Reino Unido** y las cuatro naciones que lo conforman.

Reino Unido ratificó el 17 de diciembre de 2008 el Convenio de Varsovia; además, es parte en el Protocolo de Palermo, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional ratificada por el Reino Unido en el 2000; es también parte de la CEDAW, ratificada en 1986 y la Convención de la ONU sobre los Derechos del niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, ratificado en 2009. Además, el Reino Unido ha ratificado los convenios adoptados por la

¹²⁰ Sin autor. "El Gobierno de Reino Unido cifra en 13.000 las personas esclavizadas en el país", *La información*, 8 de noviembre de 2017, Recuperado de: https://www.lainformacion.com/mundo/el-gobierno-de-reino-unido-cifra-en-13-000-las-personas-esclavizadas-en-el-pais_m8D4ddSKP8kSrii9tOegA2/

¹²¹ Thomson Reuters Foundation. "Las denuncias de esclavitud en Reino Unido se disparan en 2017", *Europa press*, 26 de marzo de 2018, Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-denuncias-esclavitud-reino-unido-disparan-2017-20180326151951.html>

¹²² Fundación Walk Free (2018). *The global slavery index*. Recuperado de: <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>

Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”) números 29 (en 1931) y 105 (en 1957) sobre el trabajo forzoso y el Convenio número 182 (en 2000) sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Por lo que respecta al nivel nacional, en octubre de 2013, el Gobierno del Reino Unido presentó el proyecto de **Ley de Esclavitud Moderna**, una ley destinada a mejorar la lucha contra la trata de personas mediante la prevención, el enjuiciamiento de los autores y la protección de las víctimas. El término genérico “esclavitud moderna” ha sido utilizado por el Estado del Reino Unido desde 2013 para cubrir los delitos de trata de seres humanos, la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio.

El proyecto de ley Esclavitud Moderna recibió la aprobación real y se convirtió en un acto oficial del Parlamento el 26 de marzo de 2015. La Ley consolida y simplifica los delitos existentes, previamente contenidos en diferentes leyes. Establece dos tipos de delitos: en la sección 1, la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio, y en la sección 2, la trata de seres humanos.

Además, aumenta la pena máxima por estos delitos a cadena perpetua, hace que sea más fácil confiscar los bienes de los/as tratantes y los utilizan para compensar a las víctimas e introduce disposiciones para órdenes de prevención de esclavitud y trata.

Es importante señalar que la mayoría de las disposiciones de esta ley se aplican a Inglaterra y Gales y solo algunas disposiciones se refieren también a Irlanda del Norte y Escocia, ya que estas dos últimas han emitido sus propias leyes en la materia: en Irlanda del Norte, el 13 de enero de 2015, se expidió la Ley de trata de personas y explotación (Justicia Criminal y Apoyo a las Víctimas) y en Escocia, a la Ley de trata de personas y explotación de 2015 se le dio la sanción real el 4 de noviembre de 2015.

En Inglaterra y Gales, la Ley de Esclavitud Moderna 2015 penaliza la trata de seres humanos por un lado, y la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u

obligatorio, por el otro, como delitos independientes. La sección 2 de la Ley de la esclavitud moderna se refiere a la trata de personas y establece lo siguiente:

“(1) Una persona comete un delito si gestiona o facilita el desplazamiento de otra persona (V) con el fin de ser explotada.

(2) Es irrelevante si V consiente el viaje (si V es un adulto o un niño).

(3) Una persona puede, en particular, organizar o facilitar los viajes de V mediante la contratación de V, el transporte o la transferencia de V, la acogida o la recepción de V, o la transferencia o intercambio de control sobre V.

(4) Una persona organiza o facilita el viaje de V con el fin de que V sea explotado sólo si:

a) la persona tiene la intención de explotar a V (en cualquier parte del mundo) durante o después del viaje, o

b) la persona sabe o debería saber que es probable que otra persona explote a V (en cualquier parte del mundo) durante o después del viaje.

(5) Viajar significa:

llegar o entrar en cualquier país,

salir de cualquier país,

viajar dentro de cualquier país.

(6) Una persona que es nacional del Reino Unido comete un delito en virtud de este artículo, independientemente de:

a) cuando se lleve a cabo el arreglo o la facilitación, o

b) donde se realiza el viaje.

(7) Una persona que no sea nacional del Reino Unido comete un delito en virtud de este artículo si:

a) cualquier parte del arreglo o de la facilitación tiene lugar en el Reino Unido, o

b) el viaje consiste en la llegada al Reino Unido, la entrada, la salida o el viaje dentro del Reino Unido”.

En otras palabras, la trata de personas se define como el acto de organizar o facilitar el viaje de otra persona mediante el reclutamiento, transporte, traslado, acogida, recepción o transferencia del control sobre la persona con miras a su explotación. Así, un componente fundamental del delito de trata es la noción de “viaje”, que se define en el apartado 2 (5) como llegar a, entrar a, salir de o viajar dentro de cualquier país. Esto es, todos los elementos del componente “acción” de la definición de trata de personas dada por el artículo 4 del Convenio de Varsovia se incluyen en el apartado 2 de la Ley de Esclavitud Moderna (reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recepción).

Los elementos del componente “objetivo” de la definición de trata de seres humanos se mencionan en la sección 3 de la ley en cuestión, en relación con la sección 2. La lista de fines de explotación no es exhaustiva e incluye esclavitud,

servidumbre y trabajo forzoso u obligatorio, explotación sexual, extracción de órganos y asegurar servicios de cualquier tipo.

En cuanto al componente “medios”, la ley mencionada señala que la explotación u “obtención de servicios” se debe producir por la fuerza, amenazas o engaño (sección 3 -5- de la Ley). La sección 3 (6) incluye situaciones en las que una persona ha sido elegida para proporcionar esos “servicios” de cualquier tipo sobre la base de que la víctima es un niño/a, se encuentra mental o físicamente enfermo/a o en una situación de discapacidad, o tiene una relación de parentesco con el tratante. Además, “secuestro” y “encarcelamiento falso” se mencionan como circunstancias agravantes en la sección 5 (sanciones). Los otros medios mencionados en la definición de trata de seres humanos que prevé el Convenio de Varsovia (fraude, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra) no se mencionan expresamente en la ley.

Sin embargo, la sección 1 (5) de la Ley de Esclavitud Moderna se refiere a la irrelevancia del consentimiento de una persona, ya sea un adulto o un menor de edad, a la esclavitud, la servidumbre o el trabajo forzoso u obligatorio, mientras que la sección 2 (2) de la Ley se refiere a la irrelevancia del consentimiento de una persona para el viaje. Por lo que se concluye que no es necesario enumerar los “medios” en la legislación, toda vez que el consentimiento es irrelevante independientemente de los “medios” que se utilicen¹²³.

Por otra parte, la Ley de Esclavitud Moderna aumenta las penas previstas para el delito de trata de seres humanos. Los delitos de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso u obligatorio, y la trata de seres humanos se han incluido en la Lista 15 de la Ley de Justicia Penal (2003) como “delitos violentos”, que es una señal de la seriedad con la que el Gobierno está tratando a la esclavitud moderna. En virtud del artículo 5 de la ley, la pena máxima es la cadena perpetua. Cabe apuntar que las

¹²³ GRETA (2016), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Second Evaluation round, pag. 68. Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abcdc>

circunstancias agravantes del delito de trata de seres humanos no están consagradas en la legislación, pero están previstas en las pautas de sentencia publicada por el Consejo de Sentencia para Inglaterra y Gales, un organismo público independiente, no departamental, del Ministerio de Justicia¹²⁴. El Consejo de Sentencia ha publicado directrices sobre la Ley de Delitos Sexuales de 2003, que son relevantes en los casos de trata con fines de explotación sexual¹²⁵.

En las leyes respectivas de Escocia e Irlanda del Norte¹²⁶, igual que en la Ley de Esclavitud Moderna, se penaliza la trata de seres humanos como una “acción” (captación, transporte o traslado, acogida o recepción, intercambio o transferencia de control sobre otra persona, u organizar o facilitar cualquiera de las acciones anteriores) llevada a cabo con el propósito de explotación. Estas leyes prevén los mismos tipos de explotación que la Ley de Esclavitud Moderna, así como las mismas sanciones.

En materia de **detección e identificación**, la sección 52 de la Ley de Esclavitud Moderna señala que cualquier autoridad que tenga motivos razonables para creer que una persona puede ser víctima de trata de personas tiene el deber de informar a la autoridad competente. Disposiciones similares se han introducido en la Ley de trata de personas y explotación de 2015 de Escocia y en la Ley de trata de personas y explotación (Justicia Criminal y Apoyo a las Víctimas) de Irlanda del Norte.

La Ley de Esclavitud Moderna, en sus secciones 49 y 52 establece lo siguiente:

“49. Orientación para identificar y apoyar a las víctimas

(1) El Secretario de Estado deberá emitir una guía para las autoridades públicas y otras personas que considere apropiado sobre:

(a) el tipo de cosas que indican que una persona puede ser víctima de la esclavitud o la trata de personas;

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Disponible en:

<https://www.sentencingcouncil.org.uk/publications/item/sexual-offences-definitive-guideline/>

¹²⁶ Ley de Trata de Personas y Explotación de 2015 y Ley de Trata de Personas y Explotación (Justicia Criminal y Apoyo a las Víctimas) de Irlanda del Norte de 2015.

(b) Medidas para prestar asistencia y apoyo a las personas respecto a las cuales existen motivos razonables para creer que puedan ser víctimas de la esclavitud o la trata de personas;

(c) disposiciones para determinar si existen motivos razonables para creer que una persona puede ser víctima de la esclavitud o la trata de personas. [...]"

"52. Obligación de informar al secretario de Estado sobre sospechosas víctimas de esclavitud o trata

(1) Si una autoridad pública a la que se aplica esta sección tiene motivos razonables para creer que una persona puede ser víctima de la esclavitud o la trata de personas debe notificar a:

(a) la Secretaría de Estado, o

(b) si las regulaciones hechas por el Secretario de Estado requieren notificar a una autoridad pública distinta a la Secretaría de Estado, a esa autoridad pública.

[...]"

(5) Esta sección aplica a:

(a) primer oficial de policía por una zona de policía,

(b) jefe de la Policía Británica de Transporte,

(c) Agencia Nacional del crimen,

(d) consejo del condado,

(e) consejo de ciudad del condado,

(f) consejo de distrito,

(g) consejo de ciudad de Londres,

(h) Autoridad del Gran Londres,

(i) Consejo Comunal de la ciudad de Londres,

(j) Consejo de las islas de Scilly,

(k) gangmasters Licensing Authority.

[...]"

Es importante explicar que el **Mecanismo Nacional de Referencia** (en adelante, "MNR"), que fue creado en 2009 para facilitar la identificación de las víctimas de trata de personas, establece un **procedimiento de identificación** en tres etapas: i) la detección y derivación de una posible víctima por parte del personal de primera línea de organizaciones conocidas como "Primeros Auxiliadores"; ii) la consideración de los indicios por parte de la autoridad competente designada para determinar si una persona podría haber sido víctima de trata de personas (conocida como decisión motivada); iii) una decisión concluyente por parte de la autoridad competente en virtud de la cual una persona es considerada como víctima de trata de seres humanos. Este procedimiento de identificación se aplica en todos los países que integran el Reino Unido y abarca tanto a adultos/as como a niños/as.

Entre los **Primeros Auxiliadores** se encuentran las siguientes estructuras gubernamentales: autoridades locales, policía, Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA), Agencia contra la Delincuencia Organizada Grave (SOCA) y la Autoridad de Concesión de Licencias de Gangmasters. Varias organizaciones no

gubernamentales también han sido designadas como primeros auxiliares: *Eaves Housing for Women POPPY Project, Trafficking Awareness Raising Alliance (TARA), Migrant Help, Kalayaan, Medaille Trust, The Salvation Army, Unseen UK, Barnardo's y NSPCC's Child Trafficking Information Line, BAWSO, New Pathways and the Refugee Council*¹²⁷.

La notificación por parte de un Primer Auxiliador a la autoridad competente no implica que la persona sea víctima de trata de personas, sino que el organismo remitente cree que existen indicadores que requieren un examen más detallado por parte de un/a especialista capacitado/a. Los/as primeros auxiliares deben obtener el consentimiento del adulto/a para ser remitido al MNR, pero los menores de edad no necesitan firmar el formulario de consentimiento¹²⁸.

La **identificación formal** se realiza por las Autoridades Competentes, que son dos agencias gubernamentales: *UK Border Agency* (en adelante "UKBA") y *UK Human Trafficking Centre* (en adelante "UKHTC"). La UKBA se ocupa de los nacionales de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo cuando se plantea una denuncia de trata de seres humanos como parte de una solicitud de asilo o en el contexto de otro proceso de inmigración. El UKHTC se ocupa de todos los casos que involucran a un/a ciudadano/a del Reino Unido o del EEE, y también actúa en el primer contacto en las notificaciones realizadas por los primeros auxiliares. Si el UKHTC recibe un caso que involucra a una persona que está sujeta a control de inmigración, lo remite a la Autoridad Competente de la UKBA¹²⁹.

Una vez que el caso ha sido remitido a la Autoridad Competente, el/la responsable de la toma de decisiones considera los detalles suministrados por los primeros auxiliares, junto con cualquier otra prueba (por ejemplo, información de la policía, profesionales de la salud, representantes legales, entrevistas de asilo, etc.)

¹²⁷ GRETA (2012), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, First evaluation round, pag. 49. Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168067a080>

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Ibidem, pag. 50.

para tomar una decisión motivada. Esta decisión es de bajo umbral, es decir, se toma aplicando una prueba de "motivos razonables" para considerar si la persona es víctima de la trata de seres humanos. Las partes interesadas tienen la oportunidad de facilitar información adicional si la autoridad competente no puede inicialmente adoptar una decisión positiva motivada. Según los funcionarios de la UKBA, el objetivo es tomar una decisión sobre los motivos razonables en un plazo de cinco días laborables a partir de la remisión¹³⁰.

Se notifica esta decisión al primer auxiliador y a la posible víctima. Si esta decisión es positiva entonces se concede el derecho a un **período mínimo de 45 días de recuperación y reflexión**, durante los cuales, la autoridad competente determina si existen pruebas suficientes para confirmar de **manera concluyente** que la persona ha sido objeto de trata. En la etapa de **decisión concluyente**, el criterio de prueba es si hay suficiente información para concluir que la persona es víctima de trata de personas. El tiempo medio necesario para tomar una decisión concluyente es de 83 días naturales, aunque el tiempo que se tarda en tomar una decisión depende de una variedad de factores, entre los que se incluyen el plazo para que la posible víctima pueda hablar sobre su experiencia y la cantidad de pruebas disponibles.¹³¹

En los casos en que no se llegue a una decisión definitiva en un plazo de 45 días, se ampliará el período de recuperación y reflexión. Todas las decisiones concluyentes de la UKBA son firmadas por una segunda persona, normalmente un alto funcionario de la Autoridad Competente, que se encuentra fuera de la cadena de gestión de la toma de decisiones en materia de asilo¹³².

Si una persona es identificada de manera concluyente como víctima de trata de personas, se le puede conceder un permiso discrecional¹³³ para permanecer en

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

¹³² Idem.

¹³³ No existen normas de inmigración que concedan permisos por razones de trata de personas (conocidos como permisos discrecionales) sino que los mismos son entregados sobre la base de la sección 3 (1) (b) y (3) de la Ley de Inmigración de 1971. A las personas que reciben una decisión concluyente positiva se les puede conceder un permiso de residencia si sus circunstancias

el Reino Unido o puede recibir ayuda y asistencia financiera para regresar a su país a través del Programa de retorno voluntario asistido de migrantes irregulares.

Una decisión concluyente negativa pone fin a la elegibilidad de la persona para recibir apoyo. Según la información facilitada por las autoridades británicas, las personas que no son consideradas víctimas son remitidas a un organismo encargado de hacer cumplir la ley (UKBA o policía). Las decisiones sobre el retorno se toman caso por caso y sólo se adoptan medidas de expulsión o repatriación cuando se considera posible y seguro hacerlo tras una evaluación de las circunstancias individuales¹³⁴.

Según lo establecido por el GRETA, en 2015, 3.266 posibles víctimas fueron remitidas al MNR, un aumento del 40% a partir de 2014 (2.340). De esa cifra, 1.745 eran mujeres (53%), 1.519 varones (46%) y 1 transexual; el 17% (543) recibió una decisión motivada negativa (o se suspendió o retiró del proceso en esa etapa por otras razones); el 24% (784) recibió una decisión motivada positiva seguida de una decisión concluyente negativa (o se suspendió o retiró del proceso en esa etapa por otras razones); el 30% (979) recibió una decisión motivada positiva seguida de una decisión concluyente positiva; y el 27% (889) recibió una decisión motivada positiva y está en espera de una decisión concluyente¹³⁵.

Como se ha indicado anteriormente, en 2015, en el 81% (2.652) de los casos se dictó una decisión motivada positiva; posteriormente, el 30% (979) de los que recibieron una decisión motivada positiva recibieron una decisión concluyente positiva.

Aparentemente, no existe un proceso formal de apelación contra las decisiones del MNR, ni en la etapa de motivos razonables ni en la de decisión

personales justifican su estancia en el Reino Unido o si están cooperando con las autoridades en una investigación o procedimiento penal.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ GRETA (2016), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Second Evaluation round, pag. 8. Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abcdc>.

concluyente. Sin embargo, caso por caso, si la persona hace una revelación adicional u otra información sale a la luz, las Autoridades Competentes reconsideran las decisiones y, si la información es sustantiva y persuasiva, se puede emitir una nueva decisión¹³⁶.

Cuando las autoridades competentes no tienen clara la toma de decisión, deben tener en cuenta las opiniones de los/as expertos/as que han estado en contacto con la potencial víctima. Si la decisión motivada va a ser negativa, deben ponerse en contacto con los primeros auxiliares, los servicios de apoyo, la policía y las autoridades locales para darles la oportunidad de proporcionar más información, y deben tener en cuenta sus informes. La recopilación de información puede incluir entrevistas con la posible víctima, en particular, para aclarar cualquier inconsistencia, pero la autoridad competente debe equilibrar los beneficios de una entrevista con el riesgo de volver a traumatizar a la víctima¹³⁷.

Además, el personal del Ministerio Interior emitió una guía de orientación para los primeros auxiliares en la que señala cuales son los indicadores físicos, sexuales y psicológicos de la trata de personas¹³⁸.

Los indicadores físicos de la esclavitud moderna pueden incluir:

- lesiones, aparentemente como resultado de las medidas control;
- síntomas neurológicos, dolores de cabeza, mareos, pérdida de la memoria;
- síntomas gastrointestinales (relacionados con el estómago o los intestinos);

¹³⁶ GRETA (2012), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, First evaluation round, pag. 51. Recuperado de:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067a080>.

¹³⁷ GRETA (2016), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Second Evaluation round, pag. 38. Recuperado de:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abdc>.

¹³⁸ Home Office staff, Las víctimas de la esclavitud moderna - orientación personal de primera línea, versión 3.0, 18 de marzo de 2016. Recuperado de:
<https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1057/victims-of-modern-slavery-frontline-staff-guidance-v3.pdf>

- síntomas cardiovasculares (relacionados con el corazón);
- síntomas musculoesqueléticos (relacionados con los huesos o músculos);
- tatuajes u otras marcas que indiquen la propiedad de los explotadores;
- lesiones relacionadas con el trabajo a menudo a través de equipo de protección personal inadecuado o pobres medidas de seguridad e higiene,

Los indicadores sexuales de la esclavitud moderna pueden incluir:

- el embarazo como resultado de su situación de esclavitud moderna o pueden haber sido recientemente obligado a interrumpir un embarazo;
- enfermedades de transmisión sexual;
- lesiones de naturaleza sexual;
- síntomas ginecológicos tales como la orina o las infecciones vaginales, la inflamación pélvica o dolor o sangrado irregular.

Los indicadores psicológicos de la esclavitud moderna pueden incluir:

- expresión de miedo o ansiedad;
- depresión (falta de interés en participar en las actividades, falta de interés en relacionarse con otras personas, desesperanza);
- aislamiento;
- estrés post-traumático y / o un rango de otras enfermedades mentales o físicas de trauma inducido; los síntomas de estrés post-traumático pueden incluir: hostilidad, agresión, dificultades para recordar detalles o episodios enteros, dificultad para concentrarse;
- consumo de drogas;
- consumo de alcohol;
- autolesiones;
- sentimientos suicidas;
- actitud de auto culpa, vergüenza y una extensa pérdida de control.

Por otra parte, es importante resaltar que en la práctica es difícil detectar a las víctimas debido a ciertos obstáculos que se deben principalmente a que inicialmente

no están dispuestas a revelar detalles de su experiencia o identificarse a sí mismas como una víctima, por temor a¹³⁹:

- castigo a manos de los/as tratantes;
- castigo a manos de las autoridades;
- deportación;
- vudú o rituales de brujería;
- discriminación por parte de su comunidad y las familias.

Además, las víctimas pueden no estar dispuestos/as a revelar detalles de su experiencia para las siguientes otras razones¹⁴⁰:

- pueden estar en una situación de dependencia, tal vez debido a su edad;
- el estigma asociado con la trata - el conocimiento y la comprensión del concepto es limitado y la mayoría de los individuos asocia el término con la prostitución;
- pueden sufrir de síndrome de Estocolmo, donde debido a la desigualdad de poder, las víctimas crean un vínculo emocional o psicológico a su controlador/a;
- ven su situación actual como temporal y culpan a su falta de conocimiento del mercado, de la cultura y del trabajo en el Reino Unido;
- pueden tolerar su situación, ya que lo ven como una oportunidad para un futuro mejor. En esta situación debe tener en cuenta indicadores objetivos tales como la incautación de documentos de identidad o el uso de amenazas por parte del o de la tratante. Tales indicadores ayudarán al personal de primera línea identificar si la persona podría estar en una situación de esclavitud moderna;
- pueden haber sido convencidos de que son cómplices en el proceso de trata de personas;

¹³⁹ Ibidem, pag. 20.

¹⁴⁰ Idem.

- los/as niños/as no pueden tener la misma comprensión cultural de la niñez y sienten que son adultos/as jóvenes responsables de ganar dinero para su familia - van la situación de explotación como un sacrificio que se hizo para su familia;
- pueden no ser conscientes de las estructuras de soporte y sus derechos y sienten que son dependientes de los/as tratantes.

En materia de **asistencia a las víctimas**, existe un sistema de apoyo financiado por el gobierno que consiste en otorgar a la víctima un periodo de recuperación y reflexión de 45 días, en los que se le da acceso a un alojamiento seguro y apropiado, asistencia material, servicios de atención de salud, información relevante, traducción e interpretación, asesoría jurídica y repatriación. En la práctica, la estancia en un albergue puede ser más larga debido al tiempo que tarda en llegar la decisión concluyente. Tras ésta, la persona tiene que dejar la casa de seguridad donde ha sido alojada, en el plazo de las 48 horas siguientes si la decisión es negativa, y en dos semanas si es positiva. Este sistema de apoyo es accesible para todas las víctimas, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria¹⁴¹.

Existen diferencias entre los marcos legales vigentes en materia de asistencia en las diferentes jurisdicciones del Reino Unido. La medida de asistencia referida en el párrafo anterior, no se prevé expresamente en la Ley de Esclavitud Moderna (cuyo ámbito de aplicación se limita a Inglaterra y Gales), sino que indica que se desarrollarán posteriormente en un reglamento¹⁴². Hasta la actualidad esta medida de asistencia se ha hecho efectiva a través de directrices políticas para las autoridades competentes (policy guidance for the Competent Authorities).¹⁴³

¹⁴¹ GRETA (2016), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, Second Evaluation round, pag. 44. Recuperado de:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abcde>

¹⁴² Idem.

¹⁴³ La directriz política de la UKBA está disponible en:
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/competent-guidance>

Por el contrario, el apoyo y la asistencia se prevén en las leyes de Escocia e Irlanda del Norte. La Ley de Escocia (en el artículo 9) incluye una disposición sobre el deber de proporcionar apoyo y asistencia a las posibles víctimas de trata de personas (desde la fecha de la decisión motivada hasta la de la decisión concluyente), que pueden incluir alojamiento, consejo médico, tratamiento (incluyendo tratamiento psicológico), traducción, interpretación, asesoramiento jurídico, información sobre los servicios disponibles y repatriación, sin especificar el tiempo por el que se conceden.

Del mismo modo, la Ley de Irlanda del Norte (en la sección 18) incluye una disposición sobre el apoyo y asistencia que las víctimas deben tener (durante 45 días), como el acceso a un alojamiento seguro y apropiado, asistencia material, servicios de atención de salud, información relevante, traducción e interpretación, asesoría jurídica y repatriación. Es importante destacar que el período de asistencia se puede extender después de una decisión concluyente positiva por el tiempo que se considere necesario. Pero ninguna de las dos leyes hace mención a que el propósito de este período debe ser para permitir que la víctima se recupere y pueda escapar de la influencia de los tratantes, así como para tomar una decisión informada sobre la cooperación con las autoridades, de conformidad con el artículo 13 de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional¹⁴⁴.

Hasta la fecha se han producido algunas **buenas prácticas**:

1. En 2013, el Ministerio del Interior creó una Unidad de esclavitud moderna, compuesta por nueve miembros, para asesorar a los/as ministros/as, supervisar las actividades del gobierno y hacer las reformas relacionadas con la aplicación de la Ley de esclavitud moderna y Estrategia. Luego, en 2014 se creó el Grupo Ministerial Interdepartamental sobre la esclavitud moderna (en adelante, "IDMG"), que se encarga de reunir al Gobierno del Reino Unido, de Escocia, de Irlanda del Norte y de Gales con el fin de informar sobre las medidas adoptadas en la lucha contra la trata de personas y la esclavitud

¹⁴⁴ Idem.

moderna en el Reino Unido e implementar estrategias de lucha contra la trata de personas¹⁴⁵.

2. La Ley de Esclavitud Moderna creó el Comisionado independiente contra la esclavitud cuyo mandato abarca el conjunto del Reino Unido. El Comisionado es designado por el Ministro del Interior, previa consulta a los ministros escoceses y el Departamento de Justicia de Irlanda del Norte. Las funciones del Comisionado son fomentar las buenas prácticas en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata y explotación de seres humanos, así como la identificación de las víctimas¹⁴⁶.

Se publicó en octubre de año 2015 una Plan Estratégico para 2015-2017. De acuerdo con ello, las prioridades del Comisionado son mejorar la identificación de las víctimas y proporcionar niveles de apoyo inmediato y sostenido, para: a) mejorar la aplicación de la ley, la respuesta penal y la formación; b) para promover la comprensión y las buenas prácticas entre los organismos oficiales, ONG y empresas; c) para colaborar con el sector privado con el fin de fomentar la transparencia en la cadena de suministro, y d) para promover la cooperación internacional¹⁴⁷.

3. En noviembre de 2014 se publicó la estrategia de esclavitud moderna 29 que se basa en cuatro “P” s: (i) perseguir: persecución de individuos y grupos responsables de la esclavitud moderna; (ii) prevenir: tareas de prevención en función de las causas que hacen a las personas vulnerables a la trata; (iii) proteger: reforzar las medidas tomadas contra la esclavitud moderna mediante la protección de las personas vulnerables a la explotación y aumentar el conocimiento de este crimen; y (iv) reparar: reducir el daño causado por la esclavitud moderna a través de una mejor identificación y apoyo.

¹⁴⁵ Ibidem, pag. 10.

¹⁴⁶ Ibidem, pag. 82.

¹⁴⁷ Ibidem, pag.10.

Las acciones en las dos primeras áreas (perseguir y prevenir) están destinados a reducir la amenaza de la esclavitud moderna, mientras que las acciones de los otros dos (proteger y preparar a) aspiran a disminuir la vulnerabilidad a la esclavitud moderna, con el objetivo general de aminorar la prevalencia de este delito en el Reino Unido¹⁴⁸.

4. Las autoridades británicas han establecido un sistema de recogida de datos de posibles víctimas de trata de seres humanos, a través del Mecanismo Nacional de Referencia. Está dirigido por el Centro de Trata de Personas del Reino Unido de la Agencia Criminal Nacional, que publica informes trimestrales y anuales. Estos informes contienen datos desglosados por país de origen, sexo, edad y tipo de explotación¹⁴⁹.
5. En julio de 2014, el Ministerio del Interior lanzó una campaña titulada “La esclavitud está más cerca de lo que piensa” para aumentar la conciencia de la esclavitud moderna y sus diferentes formas entre el público en general. La campaña implicó un anuncio de televisión y un sitio web específico puesto en marcha en colaboración con la Sociedad Nacional para la Prevención de la Crueldad contra los Niños (en adelante, “NSPCC”).

El sitio web describe lo que es la esclavitud moderna, proporcionando indicadores, ejemplos concretos de diferentes tipos de explotación, e información sobre a quién contactar en caso de sospecha. Además, se lanzó una nueva línea de ayuda, operado por la NSPCC (0800 0121 700)¹⁵⁰.

6. El Reino Unido estableció el 18 de octubre como el día contra la Esclavitud (que coincide con el día de la Unión Europea contra la Trata de personas) para aumentar la conciencia de la esclavitud moderna.
7. En febrero de 2014, el Gobierno de Gales puso en marcha una campaña de un mes de duración bajo el título “Di no a la esclavitud” con anuncios que

¹⁴⁸ Ibidem, pag. 12.

¹⁴⁹ Ibidem, pag. 19.

¹⁵⁰ Ibidem, pag. 22.

aparecieron en los canales de TV, carteles expuestos en los autobuses, en el aeropuerto de Cardiff, puertos y estaciones de ferrocarril, en las estaciones de policía y otros espacios públicos y unas 15.000 pegatinas se distribuyeron en Gales. Como parte del proyecto contra la trata Gales hizo una jornada de sensibilización en octubre de 2014 sobre la detección de señales de trata de personas en *Holyhead*, un puerto de ferry entre Gales e Irlanda por el que transitan más de dos millones de pasajeros/as por año¹⁵¹.

8. En Escocia, un folleto “Lectura de los signos” se ha desarrollado como una herramienta básica de sensibilización y se ha distribuido ampliamente a 4.000 empresas, al Servicio Penitenciario de Escocia, Ingresos de Su Majestad y de Aduanas, personal directivo y directores de Trabajo Social en las autoridades locales de Escocia¹⁵².
9. En Irlanda del Norte, el Departamento de Justicia publicó un folleto titulado “Trata de Seres Humanos: Conozca sus derechos”, para informar a posibles víctimas sobre sus derechos y formas de recibir apoyo. El folleto, disponible en 12 idiomas, se distribuyó entre asociaciones policiales y de seguridad comunitaria (son órganos locales formados por consejeros locales y personas independientes de cada área del consejo que trabajan para hacer que su comunidad sea más segura), organizaciones de ayuda a las personas sin hogar, la policía, los tribunales, los/as proveedores de atención de salud y las comunidades migrantes¹⁵³.
10. Durante los Juegos Olímpicos de Londres 2012, se organizaron una serie de iniciativas y la ONG Anti-Slavery International realizó una campaña libre sobre la esclavitud en Londres. Como parte de esta campaña, preparó folletos en tamaño postal para ser entregados a los/as trabajadores migrantes informándoles de sus derechos y proporcionándoles herramientas para identificar prácticas de trabajo forzoso. Fueron publicados en siete idiomas y

¹⁵¹ Ibidem, pag. 23.

¹⁵² Ibidem, pag. 24.

¹⁵³ Ibidem, pag. 23.

distribuidos por organizaciones de derechos de personas migrantes, así como por las autoridades fronterizas de seis puertos durante los Juegos¹⁵⁴.

11. Una característica innovadora de la Ley de la Esclavitud Moderna es la obligación para las empresas de realizar una “declaración de esclavitud y trata de personas” en la que deben detallar las medidas adoptadas para asegurar que la esclavitud y la trata de personas no se está llevando a cabo en sus cadenas de suministro o en cualquier otra parte de su propio negocio¹⁵⁵.
12. La Estrategia de esclavitud moderna establece como una prioridad para fortalecer la seguridad fronteriza y mejorar la capacidad de las autoridades para detectar víctimas y tratantes en la frontera las Unidades de Inteligencia Conjunta de frontera, que reúne a funcionarios de la Fuerza Fronteriza del Reino Unido y a funcionarios de la Oficina Nacional de Delitos (NCA) para que se establezcan en los principales puertos y aeropuertos.

De acuerdo con la Estrategia, se utilizará la inteligencia emergente para identificar posibles tratantes y víctimas durante el proceso de solicitud de visado y en la frontera. Esto implica la cooperación con las compañías aéreas, usando la información biométrica apropiada y el intercambio de información con las autoridades policiales en el extranjero¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Ibidem, pag. 29.

¹⁵⁶ Ibidem, pag. 35.

Bibliografía

Estrategia Esclavitud moderna (noviembre de 2014), disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/383764/Modern_Slavery_Strategy_FINAL_DEC2015.pdf

Fundación Walk Free, The global slavery index, 2018, Recuperado de: <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>

GRETA, Report concerning the implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 2012, Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067a080>

GRETA, Report concerning the implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 2016, Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806abdc>

Home Office staff, Las víctimas de la esclavitud moderna - orientación personal de primera línea, versión 3.0, 18 de marzo de 2016. Recuperado de: <https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1057/victims-of-modern-slavery-frontline-staff-guidance-v3.pdf>

Human Trafficking Exploitation (Scotland) Act 2015, disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2015/12/contents/enacted>

Human Trafficking and Exploitation Act (Criminal Justice and Support for Victims Act (Northern Ireland) 2015, disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/nia/2015/2/enacted>

La Información, El Gobierno de Reino Unido cifra en 13.000 las personas esclavizadas en el país, 8 de noviembre de 2017, Recuperado de: https://www.lainformacion.com/mundo/el-gobierno-de-reino-unido-cifra-en-13-000-las-personas-esclavizadas-en-el-pais_m8D4ddSKP8kSrii9tOegA2/

Modern Slavery Act 2015, disponible en: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf

Report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Modern Slavery 2016, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559690/Modern_Slavery_IDMG_Report_2016.pdf

Thomson Reuters Foundation “Las denuncias de esclavitud en Reino Unido se disparan en 2017”, *Europa press*, 26 de marzo de 2018, Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-denuncias-esclavitud-reino-unido-disparan-2017-20180326151951.html>

3.7. República de Serbia

Autor: Oscar Alejandro Portillo Rodríguez

La historia reciente de la República de Serbia está marcada por dos hitos desde los que puede entenderse de mejor manera el estado actual de la cuestión en lo que a la trata de personas se refiere: la primera es la disolución de Yugoslavia en 1991 en un contexto de guerras que trajo consigo movimientos migratorios masivos y una grave crisis económica, agravada por los bombardeos por las fuerzas de la OTAN en 1999.

Un segundo hecho importante acontece en el año 2003, cuando entra en vigor una nueva Constitución y pasa a denominarse oficialmente Serbia y Montenegro¹⁵⁷ y se intenta instaurar un gobierno democrático. Este esfuerzo sufrió mucho con sucesos como el asesinato del Primer Ministro Zoran Djindjic en marzo de 2003 por un atentado instigado por la mafia local, presuntamente vinculada al anterior Primer Ministro Slobodan Milosevic¹⁵⁸, que en ese momento estaba siendo juzgado por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia¹⁵⁹.

Todo lo anterior nos da una idea de la **situación desde la cual la República de Serbia ha tenido que enfrentar la trata de personas**: alta movilidad humana por factores como la pobreza, los conflictos bélicos sufridos durante las conocidas como *guerras yugoslavas*¹⁶⁰ y su posición como parte de la *ruta de los Balcanes*, que es uno de los caminos identificados por ACNUR como rutas predilectas de refugiados y contrabandistas para transitar hacia Europa occidental¹⁶¹. A esto se

¹⁵⁷ Posteriormente, el 21 de mayo de 2006 por vía de referéndum, se reconocería la independencia de Montenegro.

¹⁵⁸ Noticia sin autor (12 de marzo de 2003). “Asesinado a tiros en Belgrado el primer ministro serbio Zoran Djindjic”. Crónica del suceso publicada en el sitio web de noticias: https://elpais.com/internacional/2003/03/12/actualidad/1047423608_850215.html

¹⁵⁹ PITA, Antonio. (24 de abril de 2019). “Cuando el héroe nacional es un criminal de guerra”. Crónica publicada en el sitio web del periódico “el país” y disponible en el enlace web: https://elpais.com/internacional/2019/03/13/actualidad/1552511051_974124.html

¹⁶⁰ Así se les conoce a los conflictos suscitados dentro de la antigua Yugoslavia, primordialmente por motivos étnicos y religiosos entre serbios por un lado, y croatas, bosnios y albaneses por el otro.

¹⁶¹ Al respecto véase: ACNUR (2019). “Travesías desesperadas, enero-diciembre 2018”. Pág. 10. Disponible en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>

agrega una institucionalidad incipiente que es citada, por ejemplo en uno de los más recientes informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América¹⁶² como la causa por la que incrementó el crimen organizado y la corrupción; a lo que se suma la alta tasa de desempleo, que es uno de los principales motivos por los que la población joven está dejando el país¹⁶³. Esta situación resulta favorable para que las redes de trata pongan en marcha algunas de sus formas de captación más usuales como las ofertas falsas de empleos en el extranjero.

Los informes del Departamento de Estado Estadounidense han perfilado a la República de Serbia como un Estado de origen, tránsito y destino de víctimas de trata. En su clasificación por “*tiers*”¹⁶⁴ se había mantenido estable como nivel dos hasta los años 2016 y 2017, en los que descendió a *tier 2 watchlist*, si bien en el informe más reciente¹⁶⁵ ha regresado a la categoría dos, lo que implica que se ha apreciado una ligera mejora. Sin embargo, y de acuerdo con las fuentes citadas, la

¹⁶² Department of State, United States of America (2017). “*Trafficking in Persons Report, 2017*”. Pág. 349 y ss. Documento disponible en: www.state.gov/j/tip

¹⁶³ Según datos del Banco Mundial, desde el año 1991 a la fecha, la tasa de desempleo mínima en Serbia ha sido del 12.6% en el año 2000; y para el 2012 se alcanzó el pico más alto con un 24%. Cifras consultadas en sitio: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2018&locations=RS&start=1991&view=chart>

¹⁶⁴ La categorización por *tiers* -o niveles- de los Estados responde a la clasificación hecha por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América en sus Reportes de Trata de Seres Humanos. Estos son redactados por la Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas, creada en el marco de la implementación de la Ley para la Protección de Víctimas de Trata y Violencia -*Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000*, o TVPA según sus siglas en inglés- que, *inter alia*, establece una serie de estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas a partir de los que se considerará que un estado avanza o no en su erradicación. Existen tres niveles: el nivel uno es un indicativo que los estados cumplen con todos los estándares mínimos en la TVPA para la eliminación de la trata de personas. El segundo nivel se subdivide en dos categorías: nivel dos que indica que un país no cumple con todos los estándares de la TVPA pero que está realizando esfuerzos significativos para su implementación; y un nivel dos en lista de vigilancia -*tier 2 watchlist*- que se denomina así por múltiples síntomas que pueden verse en las estadísticas como el incremento en el número de víctimas, una falla en la investigación y procesamiento de los presuntos responsables o que responde a un plan de avance paulatino con respecto al año por venir. El tercer y último nivel es el tres y en él se encuadran aquellos países que no cumplen con los estándares TVPA y no están actualmente haciendo esfuerzos relevantes para la erradicación de la trata de seres humanos. Desde 2013 existe una disposición por la que un Estado no puede permanecer en nivel dos en lista de vigilancia por más de dos años consecutivos, de lo contrario el año siguiente deberá variar su calificación a nivel dos o tres, dependiendo de su actividad. El principal efecto para un Estado de estar catalogado en el nivel tres son restricciones en fondos de asistencia que los Estados Unidos no provean cooperación y asistencia no humanitaria. Department of State, United States of America (2017) *op. cit.* 145, pág. 28 y ss.

¹⁶⁵ Department of State, United States of America (2018). “*Trafficking in Persons Report, 2018*”. Pág. 374 y ss. <https://www.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/>

cantidad de personas identificadas como víctimas de trata de personas sigue siendo demasiado baja: el informe de 2017 da cuenta que en el año 2016 se identificó a 49 personas como víctimas, de las que 29 eran con propósito de explotación sexual; mientras que el informe de 2018 habla de 40 personas que fueron identificadas como víctimas durante el año 2017, de las que 21 correspondían a explotación sexual.

La trata de personas es un problema multidimensional que, si aspira a ser abordado con algún grado de éxito, no puede ser sólo comprendido desde una arista de la perspectiva jurídica. En la República de Serbia, el orden estatuido desde 2003 trajo consigo muchas novedades legislativas, reformas y suscripción de **convenios internacionales y regionales** relacionados con la trata de personas¹⁶⁶. Entre los instrumentos internacionales más importantes que ha suscrito Serbia se encuentran el Protocolo de Palermo (2000); el Convenio de Varsovia (2005) y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (2011).

En lo que respecta al **Derecho interno**, un buen punto de partida es la Constitución de la República de Serbia, que data del año 2006; que aunque no establece de forma expresa una postura sobre la trata de seres humanos, su artículo 26 establece como una de sus libertades fundamentales la proscripción de cualquier forma de esclavitud, servidumbre o trabajos forzados, comprendiendo dentro de este último concepto la explotación sexual de una persona que se encuentre en una posición desfavorable¹⁶⁷.

La erradicación de la trata de personas contempla desde la perspectiva penal un amplio abanico de acciones estatales: desde su tipificación como delito, reformas de leyes sustantivas, adecuación del ordenamiento procesal, adecuación de la estructura orgánica de los tribunales, su conjunción con otras leyes relacionadas y acondicionamiento de política criminal. Aún y cuando éstas acciones en el ámbito penal sean varias y complejas, por sí solas resultan insuficientes ante el carácter multidimensional de la trata de seres humanos; pero no dejan de ser necesarias para

¹⁶⁶ Todas las disposiciones aquí transcritas han sido encontradas en idioma inglés y traducidas al español por el autor.

¹⁶⁷ Texto completo de la Constitución de la República de Serbia en idioma inglés se encuentra disponible en el sitio: <http://www.servat.unibe.ch/icl/ri00000.html#A023>

ajustar los estándares internos de prevención, protección y persecución con los compromisos internacionales en la materia.

En el año 2003 se criminalizó por primera vez el delito de trata de personas - artículo 111-b del **Código Penal** serbio, pero según algunas críticas documentadas¹⁶⁸ sobre este tipo penal, por la forma en que estaba redactado, caía en la confusión entre la trata de personas y el tráfico ilegal de personas migrantes. También desde un inicio ha sido confundido con el ilícito de instigación a la prostitución¹⁶⁹, que por definición tiene grandes diferencias con el delito de trata de seres humanos por la lesividad de la conducta que esta última implica, la multiplicidad de bienes jurídicos que perjudica y la consecuente desproporción del reproche asignado.

Actualmente este defecto se ha superado y el nuevo tipo penal -ahora artículo 388 del Código Penal serbio, ubicado en el capítulo 34- que contempla los crímenes contra la humanidad¹⁷⁰ y otros derechos garantizados por el Derecho Internacional, estatuye:

“(1) Aquel que por fuerza o amenaza, engaño; abuso de autoridad, confianza, relación de dependencia, circunstancias dificultosas de otro, reteniendo documentos de identidad o por dádivas o aceptación de dinero u otros beneficios reclute, transporte, transfiera, venda, compre, actúe como intermediario en la venta, esconda o mantenga otra persona con el propósito de explotarle laboralmente, someterle a trabajos forzosos, la comisión de ilícitos, prostitución, mendicidad, pornografía, remoción de órganos o partes del cuerpo, o que sirva en conflictos armados, se le aplicará pena de prisión de tres a veinte años.

¹⁶⁸ ASTRA & Organization for Security and Co-operation in Europe (2009). *Human Trafficking – Manual for Journalists*. Pág. 25. Disponible en el sitio web: <https://www.osce.org/serbia/36212?download=true>

¹⁶⁹ *Idem*, pág. 31.

¹⁷⁰ La ubicación de este tipo penal en ese preciso apartado del CPS nos dice mucho acerca de la concepción que se tiene en Serbia sobre la trata de personas. La forma típica de sistematización de delitos en los códigos penales modernos es agruparlos según el bien jurídico dañado o puesto en peligro a través de las acciones u omisiones ahí descritas; sin embargo, se encuentra un especial problema cuando la lesión resultante de la conducta no puede ser encuadrada en un bien jurídico específico, sino que por su misma *pluriofensividad* implica serios daños a bienes jurídicos importantes como en el caso de la trata de personas, que vulnera gravemente la integridad física, psicológica, autodeterminación sexual y libertad personal y ambulatoria de sus víctimas. Esto nos podría llevar a un segundo motivo que se sustenta además en el ya citado artículo 26 párrafo 3° de la Constitución Serbia, que es el hecho que la explotación sexual es una conducta que se ha considerado como atentatoria a la dignidad humana, pues al arrogarse la propiedad sobre una persona y servirse de su cuerpo como mercancía para generar riqueza reflejan un severo menosprecio sobre la humanidad.

(2) Cuando la ofensa especificada en el párrafo uno de este artículo sea cometida contra un menor, el infractor será castigado con la pena prescrita para tal delito incluso si no medió el uso de la fuerza, amenaza o cualquier otro método de perpetración ahí mencionado.

(...)

(4) Si el delito referido en los párrafos uno y dos de este artículo resultaren en severo daño corporal, el perpetrador será castigado con prisión de cinco a quince años, y en caso de daño corporal severo a menor de edad por el delito referido en el párrafo tres, el perpetrador se le aplicará pena de prisión mínima de cinco años.

(5) Si el delito especificado en párrafos uno y tres de este artículo resultare en la muerte de una o más personas, se castigará al infractor con prisión mínima de diez años.

(...)

(10) El consentimiento de la persona para ser explotada o mantenida en esclavitud o servidumbre referido en el párrafo uno no perjudica la existencia del delito estipulado bajo los párrafos uno, dos y seis antecedentes”.

A pesar de superar las confusiones que inicialmente achacaban al tipo tal como estaba configurado, su redacción actual no está exenta de críticas: primordialmente, por el hecho de diferir con algunos estándares de Naciones Unidas como el no reconocer la abducción como un medio comisivo; el no considerar como circunstancia agravante el que un/a oficial público/a sea autor/a o partícipe del delito en el cumplimiento de sus funciones, todo lo cual sí lo contemplaba el derogado artículo 111 b del Código Penal serbio¹⁷¹.

Asimismo, aunque se incluyó por vía de reforma la muerte de la víctima como situación agravante, la Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002 en su artículo 3, párrafo segundo literal “a” especifica un adelantamiento a las barreras de punición al reprimir tanto el resultado como el riesgo; sin embargo, el legislador serbio en el párrafo cuarto de dicho artículo solamente ha contemplado el resultado como agravante.

En lo que atañe al proceso penal, se ha encontrado que como parte de las reformas impulsadas en el combate contra la trata de personas se ha considerado este delito en el catálogo de aquellos para los cuales se habilitan métodos especiales de investigación -artículo 162 Código Procesal Penal Serbio, entre los cuales se encuentra la intervención de comunicaciones, vigilancia encubierta, realización de negocios simulados, entre varias.

¹⁷¹ ASTRA & OSCE (2009), *op. cit.* 151, pág. 26.

Sin embargo, el **sistema de protección a víctimas situadas en el contexto del proceso penal** es inadecuado aún, puesto que al figurar como testigos siguen siendo tratadas como mera fuente de información y la protección de sus derechos a asistencia, información y seguridad no han sido aún asumidos en la práctica judicial común. Eso permite que aún contando el Código Procesal Penal serbio con herramientas procesales adecuadas, como un método especial de examen de testimonio de testigos vulnerables -artículos 102 y ss.- se les siga sometiendo durante las audiencias a la confrontación con los abogados de la defensa o incluso con los mismos victimarios¹⁷². Una alternativa viable para evitar la revictimización podría ser la toma de declaración a víctimas por medio de una Cámara Gesell, salvando la posibilidad de la defensa y el/la imputado/a de preguntar a través de sistemas de telecomunicación por medio del o de la entrevistador/a, previo análisis de pertinencia por el/la juez/a y posibilidad de objeción por la representación de la víctima.

El ya aludido informe del Departamento de Estado de EEUU de 2017¹⁷³ emite una crítica muy puntual con la forma en la que estos casos están siendo manejados desde la acusación pública, ya que por la carga probatoria que implica acusar por el ilícito de trata de personas, frecuentemente se prefiere incriminar otros tipos parecidos -como la inducción a la prostitución- con una probable pena a imponer mucho menor y tramitarlos por vías de justicia negociada.

Un último aspecto común en los informes y que está precisamente descrito en el último informe GRETA sobre Serbia¹⁷⁴ en la materia es el hecho que las víctimas no encuentran efectiva restitución en las reclamaciones de orden civil por perjuicios, pues les obliga a iniciar un nuevo proceso judicial en el que deben encarar a su victimario -o su representante- y esperar largos periodos de tiempo para que se cumpla. Esto acentúa la revictimización secundaria a la que son sometidas las

¹⁷² Anti Trafficking Action (2017). “*Annual Report 2017*”. Belgrado. pág. 3. Disponible en el sitio web: <https://www.astra.rs/en/reports-and-studies/>

¹⁷³ ASTRA & OSCE (2009), *op. cit.* 145, pág. 368.

¹⁷⁴ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia*. Pág. 32 párr. 153 y ss. Versión digital disponible en el sitio web: <https://rm.coe.int/greta-2017-37-frg-srb-en/16807809fd>

personas sobrevivientes de trata en Serbia, prefiriendo muchas no ejercer ese derecho como lo explica el citado informe.

Por otro lado, en la *Ley de Organización y Jurisdicción de Autoridades Gubernamentales en la Supresión del Crimen Organizado y otros Delitos Severos*, vigente desde el año 2002, aunque el delito de trata de personas no se encuentra expresamente contemplado en la lista de delitos que se someterán a esta jurisdicción, si es posible acceder a ésta cuando se imputare su comisión a un grupo criminal organizado -artículo 388 párrafo 7 Código Penal serbio-; lo que requerirá establecer que los/as inculcados/as pertenecen a una agrupación jerarquizada, formada con un fin delictivo y con vocación de perdurar en el tiempo.

Aunque no es una jurisdicción especializada exclusivamente en casos de trata de personas, los jueces y juezas están siendo capacitados/as sobre los derechos de las personas víctimas de trata¹⁷⁵. Además, esta ley provee un acercamiento especializado desde la perspectiva penal y, al ser este delito uno especialmente lucrativo, permite conocer en la misma jurisdicción de otros delitos conexos como el lavado de dinero y activos. No obstante ello, uno de los principales problemas observados es el largo período de tiempo que estos grupos tardan en ser procesados, usualmente excediendo los plazos de detención preventiva permitidos y debiendo liberarles sin que todavía haya una sentencia. Además, por falta de información o recursos, cuando finalmente existe una sentencia¹⁷⁶ que condena al o los/as victimarios/as a un pago por daños y perjuicios, debe recurrirse a la jurisdicción civil para su concreción, lo que puede llevar un largo tiempo y más desgaste.

Tal y como ya se mencionó, el delito de trata de personas actualmente es uno de los más lucrativos que existen, lo que lógicamente implica toda una estructura de personas, empresas y entidades financieras dedicadas a la legitimación de las ganancias obtenidas. Sin embargo, no se ha encontrado que la República de Serbia haya emprendido esfuerzos relevantes en este tema: la *Ley de Responsabilidad de Personas Jurídicas por Delitos* se limita a establecer un parangón de multas según

¹⁷⁵ *Idem*, pág. 10, párr. 26 y ss.

¹⁷⁶ Anti Trafficking Action (2017), *op. cit.* 155, pág. 3.

la pena de prisión determinada para el delito en el que incurriera y la disolución será solamente para aquellas cuya actividad sirviese exclusivamente o de forma considerable a la comisión de ilícitos.

Las características propias de este ilícito están siendo ya utilizadas para modernizar las investigaciones. Dos propuestas interesantes surgen precisamente por innovaciones tecnológicas: por un lado, el uso de inteligencia artificial que analice los movimientos financieros de compañías que puedan estar siendo utilizadas para blanquear ganancias procedentes de trata de personas es ya una realidad¹⁷⁷; y, por otro lado, el uso de *blockchain* para almacenar la identidad de menores víctimas y vincularlas con la de sus familiares es un proyecto que ya ha sido impulsado por Naciones Unidas¹⁷⁸.

Además de la normativa penal, encontramos otros ámbitos en los que el Derecho contiene previsiones sobre la trata de seres humanos. De acuerdo con el primer informe GRETA (2013)¹⁷⁹ el artículo 41 de la *Ley para la Protección Social*¹⁸⁰ reconoce a las personas víctimas de trata identificadas formalmente como beneficiarias de protección social sin tener que probar que se encuentran en estado de “necesidad social”, que es el presupuesto necesario para acceder a la cobertura de esta ley. A modo de complemento, el artículo 206 de la misma ley establece que la acomodación de estas personas -refiriéndose a albergues o expensas generadas por su estadía segura- correrá con cargo al presupuesto estatal.

¹⁷⁷ Sin referencia de autor/a (5 de noviembre de 2017). “*Usan la tecnología en la que se basa el bitcoin para detectar redes de trata*”. Diario el día. Noticia en su versión web tomada de: <https://www.eldia.com/nota/2017-11-5-7-28-51-usan-la-tecnologia-en-la-que-se-basa-el-bitcoin-para-detectar-redes-de-trata-revista-domingo>

¹⁷⁸ El proyecto se denomina “*World Identity Network*” pretende lograr la identificación de migrantes y víctimas de trata a efecto que la imposibilidad de probar su procedencia e identidad no sea un óbice para su protección. Más información sobre esta iniciativa se encuentra colgada en su sitio web: <https://win.systems/>

¹⁷⁹ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings. (2013) “*Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia*”. Pág. 12. Documento completo disponible en el enlace web siguiente: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063bdf5>

¹⁸⁰ La Ley para Protección Social fue adoptada en el año 2011 con el propósito de establecer principios de protección social en favor de las personas situadas en grupos vulnerables a efecto que no sean objeto de discriminación, y les permite acceder a subsidios y otros tipos de asistencia.

Esta norma se ve grandemente contrastada con la realidad, en la que se ha reportado que los albergues para víctimas de trata de seres humanos que, como veremos, maneja el Centro para Protección de Víctimas de Trata de Personas aún no se encontraban funcionando en el año 2017; por lo que el gasto ha tenido que correr a cuenta de las Organizaciones No Gubernamentales, pues se vuelve necesario disgregar a las víctimas, para acogerlas y para brindarles una opción habitacional adecuada.

También se regula en el artículo 28 de la *Ley de Extranjería*¹⁸¹ el cual estatuye que una persona extranjera que sea víctima de trata de personas se le extenderá un permiso de residencia temporal por seis meses, si ello confluye con el interés de conducir un proceso penal. El artículo 29 de la misma ley establece que de iniciarse un proceso, el permiso de residencia temporal puede extenderse por tanto tiempo como dure su participación en el proceso.

Estas disposiciones se esperan sean reformadas, según el borrador del proyecto de una nueva Ley de Extranjería que en su artículo 63 incluiría la opción de otorgar un permiso de residencia temporal bajo dos escenarios: que el Centro de Protección de Víctimas de Trata de Personas lo considere necesario por la condición personal de la víctima; o que el Tribunal, fiscal o la policía consideren que su permanencia es necesaria para su cooperación en el proceso penal.

Además, de acuerdo con lo expuesto en el informe GRETA del año 2017¹⁸², actualmente las personas víctimas de trata tienen la posibilidad de acogerse al artículo 17 de la *Ley de Asilo y Protección Temporal*, que les considera como sujetos de garantías especiales tanto en su proceso como en su recepción. El texto se lee:

“Principio de provisión de garantías procesales y de recepción especiales.

Artículo 17

En el curso del proceso de asilo, se deberá tomar en cuenta las circunstancias específicas de las personas que requieran garantías procedimentales o de recepción especiales, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, mayores, mujeres embarazadas, padres o madres solteros con hijos, víctimas de trata, personas severamente enfermas, personas con padecimientos

¹⁸¹ Department of State, United States of America (2017), *op. cit.* 145, pág. 32.

¹⁸² *Ibidem.*

mentales, personas que estuvieron sujetas a tortura, violación u otras formas serias de violencia psicológica, física y sexual, así como mujeres víctimas de mutilación genital.

Las garantías procedimentales y de recepción especiales servirán para proveer de asistencia debida a quien lo solicite, que debido a sus circunstancias personales no se encuentre en posición de beneficiarse de los derechos y obligaciones bajo esta ley sin la asistencia apropiada.

El procedimiento para identificar las circunstancias personales de una persona a la que se refiere el párrafo primero de este artículo será realizado por las autoridades competentes sobre una base continua y en el tiempo más razonablemente pronto luego de la iniciación del procedimiento de asilo, o la expresión de intención de aplicar para asilo en la frontera o en la zona de tránsito”.

Sin embargo, según informes recientes¹⁸³, de aproximadamente diez mil personas que manifestaron su deseo de aplicar para asilo ante las autoridades serbias, únicamente quinientas efectivamente lograron hacerlo. Este es un indicativo de la necesidad del país de redoblar esfuerzos para cumplir con compromisos internacionales y atender a la mayor cantidad de víctimas posible, incluida la coordinación con entidades no gubernamentales.

Actualmente se encuentran en ejecución la **Estrategia para Prevenir y Suprimir la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños/as y para Proteger Víctimas 2017-2022** y su respectivo plan de acción¹⁸⁴; pero en años anteriores Serbia ha puesto en marcha otros planes que han sentado las bases conceptuales y estructurales sobre las que funciona el actual.

El antecedente más inmediato a este plan es el Protocolo Especial de Actuación de los cuerpos Judiciales en la Protección de Víctimas de Trata de Personas en la República de Serbia emitido por el Ministerio de Justicia¹⁸⁵, en el que primero se dedica a enunciar y desvirtuar uno a uno los prejuicios más comunes sobre la trata de seres humanos, que es por mucho positivo debido a que impulsa

¹⁸³ BRUNOVSKIS, Anette. SURTEES, Rebecca. “*Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia*”. FAFO report 2017. Pág. 12. Documento completo disponible en el sitio: <https://www.faf.no/images/pub/2017/20620.pdf>

¹⁸⁴ Government of Serbia (2017). “*Strategy to prevent and suppress human trafficking, especially trafficking in women and children and to protect victims 2017-2022*”. Versión digital del documento completo colgada en el sitio web: https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/strategy_to_prevent_and_suppress_human_trafficking.pdf

¹⁸⁵ Ministerio de Justicia de la República de Serbia. (2012). “*Special Protocol on actin of the judicial bodies in protection of victims of human trafficking in the Republic of Serbia*”. Documento disponible en el sitio web: https://arhiva.mpravde.gov.rs/images/POSEBNI_PROTOKOL_eng.pdf

un cambio en la comprensión institucional del problema e informa de manera más clara del mismo desde la percepción de las víctimas. También, con el propósito de incrementar el número de detecciones de víctimas por la autoridad, menciona algunos indicadores de conducta o situacionales que puedan dar a las autoridades insumos para saber que cuando una mujer se niega a dar información, tiene alguna adicción o señales de haber sufrido violencia es porque muy probablemente está siendo víctima de trata con fines de explotación sexual.

Es necesario, no obstante, partir de una aclaración necesaria: una de las críticas más recurrentes que Serbia recibe desde las ONG¹⁸⁶, organismos internacionales¹⁸⁷ y el Departamento de Estado¹⁸⁸ es la ausencia de una estructura formal en procedimientos de detección, identificación y asistencia a víctimas de trata. A esto se suma que el mecanismo de referencia carece de roles suficientemente definidos en apoyo a víctimas y que durante los años 2015 y 2016 no se adoptó ningún plan nacional para combatir la trata de seres humanos, lo que aunó a la desorganización en el tema de atención a víctimas.

En materia de detección e identificación el sistema, según lo describe su plan nacional, se basa en un enfoque de acercamiento proactivo primeramente por los/as empleados/as de la policía y el sistema de protección social; también por trabajadores del sistema de educación y salud, debido al acuerdo de cooperación firmado en el año 2012. Aunque las organizaciones de la sociedad civil también tienen una participación relevante, no existe aún de manera oficial una normativa o protocolo que les incluya de manera formal en estos esfuerzos, sólo acuerdos operativos y esfuerzos análogos, reconocido por el mismo plan:

“El sistema aún carece de los recursos humanos necesarios (las competencias de los empleados no han sido aún suficientemente desarrolladas en el área de identificar y ajusticiar los casos de trata de personas) y recursos materiales (no hay partidas presupuestarias permanentes para financiar la prevención, protección de víctimas y erradicación de la trata de seres humanos) como para proveer apoyo de calidad a las víctimas de trata de personas”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ *op. cit.* 155, pág. 5

¹⁸⁷ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017), *op. cit.* 157, pág. 9

¹⁸⁸ Department of State, United States of America (2018), *op. cit.* 148, pág. 374.

¹⁸⁹ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 15

Este reconocimiento es seguido de la atribución conferida al Centro para la Protección de Víctimas de Trata de Personas -en adelante CPVTP- para organizar el sistema de atención inicial a víctimas:

“Los sistemas de identificación, protección, asistencia y apoyo a víctimas serán avanzados a través del establecimiento de un Centro para Protección a Víctimas de Trata de Personas totalmente operativo, a través de la aplicación consistente de la lista de indicadores nacionales, por la disponibilidad de capacidad especializada para acoger víctimas, y por medio de programas de inclusión social de largo plazo para las víctimas de trata de seres humanos”¹⁹⁰.

El CPVTP fue creado en el año 2012, pero no fue hasta el año 2017 que Serbia reformuló su sistema de atención a víctimas que se le ha dado un rol central; en su estrategia¹⁹¹ se le erige como la entidad rectora a la que se le encomienda la evaluación y planeación de las líneas de acción en la materia. Como actores relevantes se unen otras entidades como el Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Juventud o el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El CPVTP tiene dos unidades organizativas: el Departamento para la Coordinación de Protección de Personas Víctimas de Trata y el Albergue para víctimas de Trata de Personas. El primero se estableció por el plan nacional, pero por el momento únicamente el Departamento para la Coordinación de Protección de Personas Víctimas de Trata está en funcionamiento; el albergue no está aún activo y las necesidades especiales de acomodación son suplidas por ONG. Se critica que esta entidad surge como intento de enmienda por el fallido Equipo Republicano para Combatir la Trata de Personas, que dejó de reunirse en el año 2013; lo que ha dado una impresión que además de institucionalidad insuficiente, es un problema de falta de voluntad¹⁹².

Tanto en el plan de acción como en su sitio web¹⁹³ consta que el

¹⁹⁰ *Ídem.* pág. 19

¹⁹¹ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 10 y ss.

¹⁹² Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017), *op. cit.* 157. pág. 8

¹⁹³ <http://www.centarzztlj.rs/eng/index.php/about-us/the-agency-for-coordination>

Departamento para la Coordinación de Protección de Personas Víctimas de Trata tiene como responsabilidad la detección de víctimas. Un primer modo de detección es la *reactiva*, en la que trabajan por medio de una serie de indicadores que, según el tipo de explotación y la fase en la que se encontrare, se le informa a la víctima sobre la realidad que está viviendo y los derechos a los que accede a partir de su condición. Así, le permiten entender que no todas las personas están conscientes que son víctimas; que no siempre estarán dispuestas a compartir información y que en los casos concretos de explotación sexual, vienen de un contexto de control total sobre sus vidas, en condiciones inhumanas y su libertad se encuentra absolutamente limitada.

En la práctica, sin embargo, la detección es un esfuerzo operativo llevado adelante por las “*partnership*” entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades serbias¹⁹⁴. Entre estas organizaciones, la que más presencia tiene es ASTRA -Anti Trafficking Action- e interviene con distintas acciones importantes para la prevención y erradicación de la trata de seres humanos en Serbia: un mecanismo de información por vía telefónica para víctimas de trata desde el año 2002 -que a finales de 2017 ya había recibido más de 2,120 llamadas¹⁹⁵-, un centro de monitoreo de la trata de personas, atención a víctimas y elaboración de informes. Se establecen también, para efectos de detección, lo que se conoce como “*networks*” o redes de trabajo vinculadas por convenios de cooperación con algunas entidades estatales, por medio de las que se detectan potenciales víctimas y se refieren al sistema de identificación centralizado en el CPVTP.

Una segunda forma de detección es por medio de las investigaciones *proactivas*¹⁹⁶, basadas primordialmente en la información recibida por los organismos de inteligencia nacional y regional. Una de las ventajas que se resalta de este tipo de investigación es que como generalmente se realiza sin la participación activa de la víctima, se supera el riesgo de una revictimización secundaria y por el cúmulo de evidencia reunido, la estrategia de acusación no depende exclusivamente de su voluntad para testificar.

¹⁹⁴ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 12.

¹⁹⁵ Anti Trafficking Action (2017), *op. cit.* 155, pág. 8.

¹⁹⁶ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 18.

En lo que atañe a la identificación, es ahí donde se encuentra la mayor cantidad de críticas y dificultades: primero por la ya mencionada ausencia de procedimientos formales de identificación que resulta en una baja cantidad de víctimas legalmente identificadas como objeto de trata de personas; y el hecho que la Coordinación de Protección de Personas Víctimas de Trata, luego de un período de indolencia entre 2013 y 2017, sigue elaborando un plan de identificación moderno que se ajuste a las necesidades de protección y asistencia de las víctimas, pero que no es posible brindar porque ni tan siquiera el mismo CPVTP se encuentra funcionando en su total capacidad por la falta de un albergue.

Por el momento, lo que se mantiene es un sistema de identificación basado en el abordaje proactivo¹⁹⁷ en el que el CPVTP, funcionando como mecanismo de referencia, contacta con las personas detectadas como posibles víctimas para ser entrevistadas y, en su caso, remitidas a las entidades pertinentes para ser beneficiadas con asilo y permisos temporales de residencia¹⁹⁸. Aún y cuando esta labor meramente referencial no cumple con el abordaje necesitado por las víctimas, las ONG que trabajan primordialmente en la detección reprochan que esta actividad de remisión se ve perjudicada por la falta de personal calificado que examine los casos en un tiempo razonable¹⁹⁹.

Con todo, el CPVTP mantiene la función de identificación formal de víctimas y la primera reacción a las críticas ha sido el entrenamiento de “*first responders*”, que son las personas que integran los esfuerzos de detección proactivos²⁰⁰. A pesar que es visto con buenos ojos que formalmente no se solicite la cooperación judicial a víctimas para acceder a ser identificadas, el Departamento de Estado (2018) ha constatado que las autoridades les han requerido testificar durante los procedimientos, incluso siendo amenazadas de ser procesadas por no cooperar con la justicia²⁰¹. Este es un aspecto altamente criticable por cuanto reduce la

¹⁹⁷ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 13.

¹⁹⁸ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017), *op. cit.* 157, pág. 25, párr. 110.

¹⁹⁹ *Ibidem*, párr. 109,

²⁰⁰ Department of State, United States of America (2018), *op. cit.* 148, pág. 383.

²⁰¹ *Ibidem*.

comprensión de la trata de personas a una cuestión eminentemente jurisdiccional, expropiando a la víctima de sus intereses y necesidades de resarcimiento para utilizarla como un medio necesario para someter ante la justicia estos casos²⁰².

Notoriamente este sistema de identificación de víctimas por el sistema de referencia no ha sido del todo funcional en Serbia, y así lo han observado el GRETA²⁰³ y el Departamento de Estado²⁰⁴; y recomiendan un replanteamiento del mismo a modo de suplir las deficiencias organizativas, de personal capacitado y presupuestarias que impiden su desarrollo.

Sobre los derechos adquiridos al momento de ser detectadas e identificadas, no se han encontrado mayores diferencias por el hecho que la legislación Serbia no hace esa distinción de forma tan marcada. Sí es relevante, sin embargo, remontarse a lo ya dicho respecto a las normativas locales de extranjería, asilo y protección de víctimas. El plan nacional 2017-2022 contiene además algunas propuestas que, de materializarse, serían avances importantes en este campo como la creación de programas de empoderamiento económico para víctimas identificadas o su inserción en el sistema de protección social serbio²⁰⁵.

Como buenas prácticas podemos mencionar las implementadas por la organización no gubernamental ASTRA, que en su sitio web²⁰⁶ ha publicado una serie de manuales elaborados en cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; entre lo más relevante está el denominado “*Human trafficking, manual for journalists*” en el que además de brindar una contextualización sobre el marco normativo y la situación de Trata de Personas en la República de Serbia, desarrolla algunas pautas enfocadas al abordaje ético de los medios de comunicación para informar sobre los casos existentes.

²⁰² MÁRQUEZ CÁRDENAS, Álvaro. (2011) “La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal”. Publicado en Revista Prolegómenos - Derechos y Valores - pp. 27 - 42. Pág. 36. Artículo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3698900.pdf>

²⁰³ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2017), *op. cit.* 157, pág. 53.

²⁰⁴ Department of State, United States of America (2018), *op. cit.* 148, pág. 383.

²⁰⁵ Government of Serbia (2017), *op. cit.* 167, pág. 35 y ss.

²⁰⁶ <https://www.astra.rs/en/manuals/>

Su enfoque preponderantemente consiste en evitar que la persona víctima de Trata sea revictimizada al ser entrevistada, y aumentar la conciencia sobre la necesidad de protección a ella, a su entorno y a su familia, de brindar información que la vuelva identificable. También insiste mucho en el no uso sensacionalista de estos casos y en la importancia de darles seguimiento, para que la audiencia pueda adquirir un panorama completo de la problemática superando toda clase de prejuicios que existen sobre el tema.

Han desarrollado además un manual para profesores/as con el propósito de que pueda impartirse en una clase el tema para educar al alumnado sobre la realidad de la trata de seres humanos y su prevención. Así también hay un manual para profesionales del Derecho que se dediquen a representar a víctimas en el proceso, o que actúen como fiscales, para concienciar sobre las implicaciones que tiene para la salud de las víctimas la participación en estos procesos.

La República de Serbia además ha tomado en especial consideración las Recomendaciones Éticas y de Seguridad de la Organización Mundial de la Salud, mencionadas en el Plan Nacional de Serbia y utilizadas para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas. Se estima como una práctica positiva debido a que brinda líneas útiles en la intervención médica de personas victimizadas por la trata estratificando las entrevistas por etapas, a modo de facilitar la obtención de información relevante para auxiliarles²⁰⁷.

²⁰⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2003) "Recomendaciones Éticas y de Seguridad de la OMS para Entrevistar a Mujeres Víctimas de la Trata de Personas". Documento disponible en: https://www.who.int/gender/documents/WHO_Ethical_Recommendations_Spanish.pdf

Bibliografía

ACNUR. “Travesías desesperadas, enero-diciembre 2018”. Enero 2019. Disponible en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>

Anti Trafficking Action. “*Annual Report 2017*”. Belgrado. Disponible en el sitio web: <https://www.astra.rs/en/reports-and-studies/>

ASTRA; Organization for Security and Co-operation in Europe. (2009) “*Human Trafficking Manual for Journalists*”. Disponible en el sitio web: <https://www.osce.org/serbia/36212?download=true>

BRUNOVSKIS, Anette. SURTEES, Rebecca. “*Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia*”. FAFO report 2017:12. Documento completo disponible en el sitio: <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20620.pdf>

Department of State, United States of America. (2017) “*Trafficking in Persons Report, 2017*”. Documento disponible en: www.state.gov/j/tip

Department of State, United States of America. (2018) “*Trafficking in Persons Report, 2018*”. Documento completo disponible en el sitio: <https://www.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/>

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings. (2013) “*Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia*”. Documento disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063bdf5>

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings. (2017) “*Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia*”. Versión digital disponible en el sitio web: <https://rm.coe.int/greta-2017-37-frq-srb-en/16807809fd>

MÁRQUEZ CÁRDENAS, Álvaro. (2011) “La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal”. Publicado en Revista Prolegómenos - Derechos y Valores - pp. 27 - 42. Pág. 36. Artículo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3698900.pdf>

Ministerio de Justicia de la República de Serbia. (2012). “*Special Protocol on acting of the judicial bodies in protection of victims of human trafficking in the Republic of Serbia*”. Documento completo disponible en el sitio web: https://arhiva.mpravde.gov.rs/images/POSEBNI_PROTOKOL_eng.pdf

Noticia sin autor. (12 de marzo de 2003). “Asesinado a tiros en Belgrado el primer ministro serbio Zoran Djindjic”. Crónica del suceso publicada en el sitio: https://elpais.com/internacional/2003/03/12/actualidad/1047423608_850215.html

Noticia sin autor. (publicado el 5 de noviembre de 2017). “*Usan la tecnología en la que se basa el bitcoin para detectar redes de trata*”. Diario el día. Noticia web: <https://www.eldia.com/nota/2017-11-5-7-28-51-usan-la-tecnologia-en-la-que-se-basa-el-bitcoin-para-detectar-redes-de-trata-revista-domingo>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2003) “Recomendaciones Éticas y de Seguridad de la OMS para Entrevistar a Mujeres Víctimas de la Trata de Personas”. Documento completo disponible en el sitio web: https://www.who.int/gender/documents/WHO_Ethical_Recommendations_Spanish.pdf

PITA, Antonio. (24 de abril de 2019). “Cuando el héroe nacional es un criminal de guerra”. Crónica publicada en el sitio web del periódico “el país” y disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/13/actualidad/1552511051_974124.html

Republic of Serbia. “*Strategy to prevent and suppress human trafficking, especially trafficking in women and children and to protect victims 2017-2022*”. Documento completo disponible en: https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/strategy_to_prevent_and_suppress_human_trafficking.pdf

4. **Hacia una protección efectiva de los derechos de las supervivientes de trata de personas: posibles líneas de actuación a raíz del análisis jurídico comparado**

Autoras/es: Equipo de investigación

Como se ha puesto de relieve en el presente informe, la trata de personas conlleva gravísimas vulneraciones de los derechos humanos en todo el mundo y en Europa en particular. Según los datos contenidos en el último informe global publicado por la UNODC (2018:10)²⁰⁸, los pocos estudios disponibles en los estados europeos muestran que la trata de personas con fines de explotación sexual es el tipo más frecuente en la región europea (aunque se advierte que las víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral no están siendo detectadas en su totalidad) y que la gran mayoría de víctimas son mujeres y niñas.

Asimismo, llama la atención que, a pesar de contar con un amplio marco jurídico a nivel internacional, europeo y estatal, la lucha contra la trata de personas se revela insuficiente si atendemos al número de víctimas y a las **actuaciones de los estados para prevenir, perseguir y sancionar este delito, y proteger adecuadamente a las víctimas / supervivientes.**

Cabe destacar que según la UNODC (2018:22 y 45), que el número de condenas en los estados europeos han disminuido en los últimos años, aunque en números absolutos continúa siendo la región del mundo con menos impunidad. Al respecto es importante resaltar que la mayoría de estados europeos y todos los que han sido objeto de la presente investigación han adaptado sus ordenamientos jurídicos a la normativa supraestatal en materia penal. En particular, **todos los estados analizados han ratificado el Protocolo de Palermo y el Convenio de Varsovia y han traspuesto la Directiva 2011/36/UE** y, revisando así su normativa y políticas públicas en la materia, con un alcance y enfoque por lo general limitado.

²⁰⁸ Informe disponible en:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

De hecho, los instrumentos normativos estatales que han sustentado más modificaciones en su articulado han sido los códigos penales, lo que demuestra la **prevalencia del enfoque penal** asumido en toda Europa para combatir el delito de trata de personas. En ese sentido, como consecuencia de la adopción del Protocolo de Palermo y, posteriormente, del Convenio de Varsovia, la mayoría de estados analizados (en concreto, Alemania, Bélgica, Francia e Italia) habían incluido antes de la aprobación de la Directiva 2011/36/UE disposiciones relativas a los delitos de explotación sexual, que podían ser vinculados al delito de trata de personas. Tras la promulgación de la Directiva 2011/36/UE, introdujeron además cambios sustantivos en materia penal, buscando una tipificación más concreta y específica del tipo penal de trata de personas en los términos que siguen.

- Alemania, reformó su ley penal con el fin de prever un delito específico de trata de seres humanos, incluyendo aquella con fines de explotación laboral y una especial protección a las víctimas menores de edad²⁰⁹.
- Las modificaciones del Código Penal belga vinieron de la mano del Convenio de Varsovia, que impulsó la inclusión de la definición y prohibición del delito de trata de personas, eliminando el límite territorial del delito a víctimas exclusivamente extranjeras e incorporando los casos de víctimas locales. Desde esa reforma se castiga el delito de trata de personas tanto consumado como tentado, mediante pena de prisión.
- Francia aprobó una ley para adaptar las diversas disposiciones en el ámbito de la justicia con motivo de la Directiva 2011/36/UE y, entre ellas, configuró un tipo penal básico para la trata de personas con penas de siete años de prisión y multas de 15.000 euros.

²⁰⁹ El estado alemán cuenta con la peculiaridad de que, aunque la Directiva 2011/36/UE hubiese debido ser transpuesta antes del día 6 de abril de 2013, no se ha producido una notificación oficial a la Comisión de dicha transposición, según lo que dispone la página del Parlamento Europeo. Sin embargo, entendemos que sí hay influencia de dicho instrumento normativo en lo referente a las modificaciones descritas. Información disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0144_ES.html

- En el caso de Serbia, la primera reforma en la materia data de 2003, por lo que es posible considerar que se encuentra más vinculada con la firma del Protocolo de Palermo. Sin embargo, las disposiciones fueron inexactas y confusas en cuanto a la delimitación del tipo penal y, posteriormente, se llevaron a cabo sucesivas reformas relativas a la definición del tipo penal, impulsadas por el Convenio de Varsovia, que sirvieron, entre otros fines, para superar la confusión que en ese momento existía entre los tipos de trata de personas e inducción a la prostitución. Además, se incorporaron medidas como la prescindencia del consentimiento de la víctima cuando ésta fuere menor o el agravamiento de la pena cuando se produjera la muerte o lesiones graves durante su traslado.
- El Código Penal italiano se vio modificado a través de Decreto Legislativo en 2014 en virtud de la Directiva 2011/36/UE. Dicha reforma ayudó, como en el caso de Bélgica, a redefinir y concretar el tipo de delito y los elementos conductuales que se requerían, ya que Italia sí tenía una tipificación para el delito previa a la Directiva.
- La tipificación penal en los Países Bajos presenta ciertas particularidades, debido a su postura regulacionista en lo que respecta a la prostitución. Con la reforma producida en el año 2000, por la que se legalizaron los burdeles, se reforzó el artículo relativo a la trata de personas en el Código Penal, así como sus sanciones.
- Por último, el Reino Unido aprobó en 2013 la Ley de Esclavitud Moderna, influenciada también por las normas supraestatales en materia de trata de personas. Dicha ley pretende mejorar la lucha contra la trata de personas mediante la prevención, el enjuiciamiento de los/as autores/as del delito y la protección de las víctimas, asemejándose al tipo penal del grupo anterior, con sus normas reflejo en Irlanda del Norte y Escocia.

Al margen de esas reformas en los códigos penales, se han producido **otras modificaciones en diversos ámbitos de los ordenamientos jurídicos** de los estados analizados, de las que cabe resaltar la **dispersión normativa** resultante,

que dificulta la coordinación e impacta negativamente en la protección, acompañamiento y asistencia a las víctimas.

Es más, del conjunto de estados objeto de estudio en esta investigación solamente Italia cuenta con una **normativa integral relativa a la trata de personas**. En todo caso, la ley italiana merece especial atención porque si bien reconoce la importancia de la persecución penal de este delito, la atención y asistencia a las víctimas también es tenida en cuenta y algunas de las medidas desarrolladas podrían ser consideradas buenas prácticas replicables en otros estados como España. Algo diferente es el caso del Reino Unido, puesto que la *Ley de esclavitud moderna* vigente en Gales e Inglaterra y *Ley de trata de personas y explotación* en Irlanda del Norte y Escocia incluyen, además de la trata de personas, otros delitos similares que también conllevan vulneraciones de los derechos humanos (concretamente se aborda la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso).

En los países restantes -Bélgica, Países Bajos, Alemania, Serbia y Francia-, aunque es innegable que ha habido una actividad estatal relevante respecto a la trata de seres humanos, se mantiene un enfoque preponderantemente penal. Además, la investigación sugiere que la perspectiva criminal no ha funcionado como se esperaba. Por poner algunos ejemplos:

- el número de condenas es limitado y, en algún caso, se ha visto reducido en los últimos años. En Serbia, por ejemplo, han disminuido las cifras de personas condenadas por este delito por quinto año consecutivo;
- existen obstáculos para indemnizar a las víctimas reconocidas por sentencia penal;
- se han recibido informes sobre procesos judiciales revictimizantes.

Respecto a esas cuestiones, cabría plantearse la posibilidad de nombrar jueces y juezas especializados/as en materia de trata de personas desde un enfoque de derechos y género y la creación de juzgados especializados para investigar y sancionar los casos de trata de seres humanos, como se hizo en los Países Bajos, lo cual mejoraría la impartición de justicia (en cuanto a condenas) por lo que a este delito se refiere. Con ese mismo fin, en el caso de Italia, la Dirección Nacional

Antimafia aparece como un organismo especializado que colabora en el ámbito de la persecución e investigación del delito, junto con los cuerpos policiales y las entidades responsables en el enjuiciamiento de los delitos de trata de personas.

Ahora bien, la creación de esos organismos especializados en el ámbito policial y penal no es suficiente para dar cumplimiento a las previsiones de la normativa internacional y europea en la materia, que exigen actuar asimismo en la prevención del delito y la protección de las víctimas. Una de las consecuencias más nefastas de no abordar la trata de seres humanos desde una perspectiva integral y de derechos es que quedan desdibujadas la protección y la garantía de los derechos de las personas sobrevivientes.

En este punto, la discusión gira a menudo en torno a la vulneración de los derechos de las víctimas y a la falsa disyuntiva entre orden público, seguridad nacional y migración. De hecho, cabría argumentar que, de la misma manera que prevalece el componente penal sobre la perspectiva de derechos, a menudo los ordenamientos jurídicos analizados ponen el acento en el **enfoque migratorio** de la trata de personas. Así se deduce de la normativa analizada y de la inclusión unánime en todos los estados estudiados de disposiciones relativas a la trata de personas en las leyes de extranjería.

Tal y como hemos visto a lo largo del informe, además la de trata de personas se encuentra regulada en distintas leyes y reglamentos estatales, desarrollados a su vez en instrumentos de políticas públicas. Es en esas disposiciones, por lo general no vinculantes, en las que encontramos un mayor desarrollo de las medidas relativas a la **prevención, protección y atención efectivas de las víctimas / supervivientes** de la trata de personas y a su detección y/o identificación como tales, en cuanto paso previo necesario.

En esos ámbitos es innegable que ha habido avances importantes en todos los estados objeto de análisis, pero la mayoría se sustentan en planes de actuación y otras normas sin rango de ley, que comienzan a incorporarse a los ordenamientos jurídicos ya en la década anterior. Sin embargo, se ha observado que en países como Bélgica o Serbia los planes de actuación y la estructura institucional todavía

requieren de un desarrollo mayor, así como de una mejora de la formación y de los recursos económicos disponibles.

En materia de protección y atención a las víctimas / supervivientes, cabe resaltar la figura de los **mecanismos de referencia** creados en algunos Estados, como Italia, Países Bajos y Reino Unido, encargados, entre otras funciones, de informar a las víctimas sobre los recursos y servicios de atención a su disposición. Asimismo, tienen encomendada la tarea de recoger y sistematizar datos de posibles víctimas de trata de seres humanos, con el fin de obtener estadísticas concretas y fiables.

Sin embargo, se ha observado en todos los países que son las **ONGs** las que se encargan principalmente de tratar de cubrir algunas de las necesidades más inmediatas de las víctimas, como pueden ser los servicios de albergue o de salud sexual y reproductiva dirigidos a víctimas de trata, con una clara tendencia a mantener relaciones de cooperación no del todo formalizadas.

Junto a esos mecanismos de referencia, destaca también como aspecto positivo la creación en algunos estados (en particular, Países Bajos, Francia, Italia y Reino Unido) de otros **organismos no jurisdiccionales**, ya sean dependientes o independientes de los estados, con la finalidad de mejorar la prevención, detección y/o identificación, investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata de seres humanos y la protección de las víctimas/supervivientes.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el Grupo Ministerial Interdepartamental sobre trata de personas creado en Reino Unido, con el fin de supervisar la actuación del gobierno y las instituciones públicas respecto a la Ley contra la Esclavitud Moderna. Asimismo, establece la figura del Comisionado, un/a experto/a independiente que tiene entre sus prioridades mejorar la identificación y la atención de las víctimas de trata de personas y fomentar buenas prácticas en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata y explotación de seres humanos. Con esos mismos objetivos, en Alemania se han creado grupos de trabajo específicos que facilitan la cooperación entre organismos y entidades implicadas en la lucha contra la trata de personas y la protección de las

víctimas; y en Bélgica las Unidades de Coordinación Interdepartamental, encargadas de coordinar las acciones contra de la trata.

Todo ello en cuanto la lucha contra la trata de seres humanos requiere aumentar la estructura orgánica, dar rigurosa continuidad a los planes de actuación ya trazados y contemplar entre sus objetivos a medio y largo plazo el mejorar las relaciones de cooperación interestatales, así como y la formulación e implementación de formas de atención centradas en las víctimas.

Respecto a esas cuestiones, como punto de partida cabe apuntar que todos los estados estudiados, han aprobado **planes de actuación**, que se encuentran actualizados y en vigor desde los años 2014/2017 hasta la actualidad, con carácter bianual o cuatrianual, dependiendo del país. Alemania es la única excepción, puesto que redactó su Plan Nacional en 1998, bajo una regulación de mínimos, con una última actualización en 2007.

Por lo general, esos planes desarrollan las medidas propuestas en los instrumentos internacionales ya enunciados, lo cual nos proporciona un marco en el que todos confluyen, determinado especialmente por la Directiva 2011/36/UE y el Convenio de Varsovia y dirigido, en consecuencia, a mejorar la protección y atención de las víctimas/supervivientes. Por supuesto, con particularidades derivadas del contexto de cada estado.

Por ejemplo, en Francia las medidas y servicios dirigidos a garantizar a las víctimas de trata una atención integral y protección, así como el refuerzo de los medios de investigación y enjuiciamiento de dicho delito, se ven condicionadas por su posición abolicionista sobre la prostitución. En el caso del Reino Unido, sin embargo, la lucha contra la trata de personas, la prevención, el enjuiciamiento de los/as autores/as y la protección de las víctimas/supervivientes se enmarca en disposiciones más amplias relativas a la esclavitud.

En cualquier caso, la protección y atención a las víctimas/supervivientes se ve condicionada por su detección y/o identificación previa. Al respecto debemos apuntar que se ha observado que en Países Bajos, Reino Unido, Bélgica y Serbia

existe una distinción entre el procedimiento de detección y el de identificación, al contrario que en Francia y Alemania, sin olvidar la peculiaridad de Italia, en el que se efectúa la distinción entre identificación previa y formal, pero no se emplean estrictamente las categorías de detección e identificación.

En lo relativo al primer grupo de estados que distinguen esos procesos, la **detección de posibles víctimas de trata de seres humanos** es llevada a cabo por la ONG CoMensha en Países Bajos; la policía, las autoridades locales y diversas ONGs en Reino Unido, y las ONG en Serbia y Bélgica. España se sumaría a este grupo y asume un modelo similar al del Reino Unido, en cuanto diversos agentes públicos y de la sociedad civil puede detectar a una posible víctima de trata de personas y derivarla a los servicios de atención especializada.

El proceso de detección varía de un estado a otro. Por ejemplo, Bélgica y en Francia cuentan con un conjunto de indicadores establecidos en la normativa, bastante similares entre sí (entre ellos, la existencia de una deuda, las amenazas a la familia de la víctima, la falsificación o falta de documentos, un centro de trabajo insalubre, tener la libertad limitada, estar bajo el control de otra persona, o sufrir distintas formas de violencia). En cambio, en otros estados como Serbia el proceso de detección no está formalizado, cuestión criticada por distintos organismos supraestatales como el GRETA o el Departamento de Estado de EEUU, que recuerdan la importancia de contar con personal capacitado e infraestructura suficiente. Por último, cabe recordar que es frecuente que sean primordialmente las ONGs las que hacen el trabajo de detección, para lo que conforman redes de cooperación.

Una vez las víctimas son detectadas se les otorga una serie de derechos, tales como el periodo de reflexión y recuperación de noventa días en el caso de víctimas extranjeras en Alemania y Países Bajos, y de cuarenta y cinco días en Reino Unido y Bélgica.

En cuanto al procedimiento de identificación de las víctimas, también intervienen diversos actores. En Alemania, Francia, Países Bajos y Bélgica, como en España, se encargan de la identificación las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado, estando extendida esa competencia a los fiscales especializados en el crimen organizado en Alemania, y a los inspectores de trabajo en Francia. En Italia, se encargan de identificar los organismos y las asociaciones registradas oficialmente, mientras que en Reino Unido es tarea de agencias gubernamentales (UKBA y UKHTC). En todos los estados analizados, es con la identificación de las víctimas cuando se conceden una serie de derechos más relevantes.

Entre los **derechos derivados de la identificación formal de una persona como víctima de trata de personas** encontramos, en primer lugar, el permiso de residencia a víctimas extranjeras en situación administrativa irregular, previsto en Alemania, Países Bajos, Francia, Reino Unido, Serbia e Italia. En Serbia, Francia y Países Bajos también reconocen a las víctimas el derecho a participar en una actividad profesional, además de alojamiento, protección y asistencia jurídica en el caso de Francia y Países Bajos.

Es importante tener presente que todos los estados analizados, con la excepción de Italia y Bélgica, coinciden en el reconocimiento legal de que la víctima no está obligada a denunciar al o a la tratante para obtener el permiso de residencia y trabajo ni cualquier otro derecho de los que tienen reconocido. No obstante, en la práctica, **el acceso a los derechos reconocidos a las víctimas depende en muchos casos de la denuncia**, en contra de lo establecido por la Directiva 2011/36/UE.

En Países Bajos, por ejemplo, tras un informe del Greta que critica esta forma de actuación, se ha comenzado a conceder el permiso de residencia sin previa denuncia de la víctima, aunque no en la totalidad de casos según el Relator Nacional. Cabe también destacar la situación de Serbia, ya que en la práctica no sólo se exige la denuncia de la víctima para la obtención del permiso de residencia, sino que las autoridades han llegado incluso a amenazar y acusar a éstas de obstrucción de la justicia, como ha puesto de relieve el Greta.

En Italia, en cambio, sí se les obliga a cooperar con las autoridades policiales y/o judiciales para que puedan obtener el permiso de residencia y trabajo, entendiéndose que la víctima debe ayudar en la persecución del crimen y la sanción

de las personas responsables. De hecho, es la autoridad judicial la que evalúa el grado de gravedad y urgencia en el que se encuentra la víctima para que se le conceda o no dicho permiso, valorando también su cooperación. Lo mismo sucede en Bélgica: el acceso a los derechos reconocidos a las víctimas de trata de personas se ve directamente condicionado por la denuncia y colaboración de la víctima en la persecución del o de la tratante.

Por último, es preciso señalar que las carencias en los sistemas de recogidas de datos y la ausencia de informes fiables y comparables dificultan valorar la eficacia de los sistemas de detección e identificación. Sí cabe concluir que, por lo general, el número de posibles víctimas o de víctimas detectadas suele ser mucho más elevado que el número de víctimas identificadas formalmente como tales. A modo de ejemplo, podemos señalar el caso del Reino Unido, donde en 2015 se detectaron 3.266 posibles víctimas de trata de personas, pero sólo 674, apenas el 20%, fueron formalmente identificadas; ese mismo año, en Serbia, 106 personas fueron detectadas como posibles víctimas de trata de personas, cifra que se reduce a 36 personas si atendemos a las que fueron formalmente identificadas.

Para concluir, como resultado de esta investigación se han apreciado algunas **buenas prácticas** que hemos agrupado en las siguientes categorías:

1. Prevención:

En materia de prevención, el Reino Unido ha establecido como obligación para las empresas la presentación de una “declaración de esclavitud y trata de personas” en la que se deben detallar todas las medidas adoptadas para prevenir que esos dos delitos se produzcan en esos espacios.

2. Protección/atención:

En relación con la protección a las víctimas, estados como Alemania, Serbia o Italia cuentan con líneas telefónicas de atención y apoyo a las víctimas. También ofrece información a toda aquella persona que pueda estar interesada. Se trata de líneas anónimas y gratuitas.

3. Persecución y sanción del delito:

Respecto a la persecución y sanción del delito, el Reino Unido, a diferencia del resto de estados analizados, ha creado la figura de jueces y tribunales específicos para juzgar los casos de trata de personas. Serbia, en la misma línea aunque no de un modo tan específico, permite que algunos casos de trata de personas puedan tramitarse por la jurisdicción especial del crimen organizado.

4. Concienciación:

La mayoría de los estados analizados se refieren a la importancia de las campañas de concienciación, como son la producción de películas, carteles y exposiciones, así como la difusión de folletos sobre la identificación de la trata de personas, y han implementado diversas medidas a este respecto.

5. Capacitación:

Del mismo modo, se insiste en la trascendencia de la capacitación de quienes intervienen a lo largo del proceso, como ocurre en el caso de Italia, Países Bajos y Francia. Interesa destacar la figura, existente en Francia, del mediador/a cultural, quien facilita la relación con las víctimas.

6. Recursos/reparación:

Aunque la reparación debe ser integral, destaca en el ámbito económico el hecho de que tanto Países Bajos como Italia hayan creado un Fondo monetario dirigido a las víctimas de trata. Países Bajos distingue dos partidas: por una parte, la destinada a las víctimas, y por otra parte la dirigida a la formación de operadores jurídicos que intervienen en la persecución del delito o están en contacto con las víctimas. Italia utiliza un sistema muy diferente, puesto que se destina a las entidades que componen el Registro de Asociaciones Estatales para que desarrollen actividades de fomento y concienciación e implementen planes de apoyo a las víctimas.

Cuestión distinta es la de las indemnizaciones a las víctimas. Aparentemente, los modelos más exitosos son los que cuentan con mecanismos no judiciales para su obtención, como Alemania o Italia.

5. Conclusiones

A pesar de las limitaciones encontradas en el análisis comparado llevado a cabo, debido a la falta de información fiable y comparable sobre algunas cuestiones y a las dificultades para acceder a algunas de las fuentes por el idioma, es posible señalar algunas conclusiones generales.

Primero, cabe señalar que los **acuerdos adoptados en el plano internacional y europeo** y, en particular, la adopción del Protocolo de Palermo, el Convenio de Varsovia y la Directiva 2011/36/UE, han promovido sin duda la revisión y reforma de los ordenamientos jurídicos de los estados objeto de análisis en lo que a la trata de personas se refiere. No parece, sin embargo, que hayan tenido el mismo impacto los tratados internacionales que definen ciertas manifestaciones de la trata de personas como formas de violencia contra las mujeres. En ese sentido, al margen de las referencias generales a la perspectiva de género, apenas encontramos medidas concretas para enfrentar esas formas de violencia machista desde un enfoque de género y derechos.

Segundo, la trata de personas se regula en la práctica totalidad de los estados analizados de una manera dispersa y parcial. Sólo Italia, y con notables carencias, ha aprobado una **normativa integral** que aborde tanto aspectos preventivos, como procedimientos de investigación, persecución y sanción del delito y, por supuesto, medidas concretas de protección y atención a las víctimas/supervivientes.

Tercero, podemos concluir que en los ordenamientos jurídicos estatales estudiados prevalece un **enfoque penal y migratorio**, en detrimento de la **perspectiva de derechos**. Todos los estados analizados han reformado sus códigos penales y la legislación en materia de extranjería y lo han hecho, además, de una manera similar, al trasponer a su Derecho interno las disposiciones contenidas en las normas internacionales y europeas en la materia.

Cuarto, cabe señalar que la **prevención** es, en la mayoría de los casos, una asignatura pendiente. Si bien es cierto que casi todos los estados han llevado a cabo

campañas puntuales de concienciación, no hemos advertido apenas estrategias complejas para erradicar los patrones de conducta que sostienen la trata de personas ni planes preventivos en cooperación con otros estados.

Quinto, respecto a la **protección y atención de las víctimas**, las carencias detectadas en los procesos de detección e identificación (que derivan en buena medida de la ausencia o el alcance limitado del enfoque de derechos y de la exigencia en la práctica de denunciar a los/as tratantes y colaborar con los cuerpos policiales y judiciales), dificultan el acceso a los derechos establecidos para garantizar su seguridad, su recuperación y rehabilitación, así como para reparar el daño sufrido. Es más, es posible considerar que dichas carencias constituyen una vulneración de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas: por un lado, por la omisión del deber de actuar con la debida diligencia que se presupone a las instituciones públicas, cuando no adoptan las medidas necesarias para garantizar esos derechos. Por otro lado, porque la prevalencia del enfoque penal invisibiliza y revictimiza a las supervivientes de la trata de personas cuando sólo las utiliza como un medio necesario para enjuiciar a los/as tratantes.

Sexto, sí es posible, sin embargo, señalar algunos aspectos que consideramos positivos para esos fines y que podrían ser **actuaciones y buenas prácticas replicables** en otros Estados, como España, entre ellas:

- la existencia de normas y políticas públicas que concreten los procesos de detección e identificación desde un enfoque de derechos y género;
- la capacitación de todos/as los profesionales que tienen o podrían tener contacto con víctimas de trata de personas. Esa formación, que debe ser continuada, no debe limitarse al conocimiento del marco legal, sino que debe incluir necesariamente conocimientos relacionados con la realidad de la trata de personas y las situaciones y necesidades de las víctimas/supervivientes;
- la creación de organismos especializados que contribuyan a hacer efectiva la perspectiva de derechos en todas las fases de los distintos procesos por los que pasa una víctima de trata de personas, desde su detección hasta su

recuperación, incluyendo la posible denuncia y participación en el proceso penal;

- la dotación de fondos económicos y recursos suficientes para aplicar las previsiones legales;
- la existencia de mecanismos y organismos de seguimiento y evaluación de todas las actuaciones llevadas a cabo en la materia;
- el refuerzo de la cooperación entre los distintos organismos, instituciones, servicios y entidades implicados en la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas.



FUNDACIÓN
FERNANDO POMBO



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto de Derechos Humanos
Bartolomé de las Casas

